

〈研究論文〉

# アイルランドにおけるインクルーシブ保育 —OECDのStarting Strongに基づく アイルランドの幼児教育改革に着目して—

高尾 淳 子

## 要旨

本研究では、アイルランドの幼児教育改革事例を挙げ、我が国と比して多文化化が進んでいる同国にてDiversity and Inclusionを推進している経緯を明らかにした。アイルランドの教育改革の基本方針には、OECDのStarting Strongが定義するキーワードが随所に組み込まれていた。アイルランドの幼児教育改革においては、これらの提言を積極的に取り入れ、政府が一丸となって改革に取り組んだことが特徴である。中でもアイルランドが特に力を入れて取り組んだと考えられるのが、教育の質の向上である。これについて特筆すべきものは、質の向上をサポートするSioltaと、子どものためのカリキュラムのフレームワークを規定したAistearである。同国の事例を参考に、今後益々外国人児童の受け入れが進むと予想される我が国の保育現場において特別な配慮を必要とする子どもへの理解をより一層深めることが必要である。

キーワード：アイルランド、インクルーシブ保育、パラダイムシフト、  
教育改革、スターティング・ストロング

Key Words: Ireland, Inclusive Early Childhood Education and Care,  
Paradigm shift, Educational reform, Starting Strong,

## 1. はじめに

インクルーシブ教育に関する世界の動向を見ると、スペインのサマランカにおいて開催された国際連合教育科学文化機関(UNESCO)によるスペシャルニーズ教育に関する世界会議において、インクルーシブ教育(inclusive education)の促進が宣言された(1994年6月7日)<sup>1)</sup>。これを契機に、国際労働機関(ILO)、世界保健機関(WHO)、国連児童基金(UNICEF)の各機関から「万人のための教育(EFA: Education for All)」に向けた活動の必要性の認識が表明されるなど、教育の場で子どもの個別のニーズや自己決定を重視するインクルージョン(Inclusion)の推進が提唱されてきた。

近年、幼児期の教育とケアの重要性を特に重視し、子ども、家族、コミュニティに関する問題に高い優先順位をもって取り組んできたOECD(経済協力開発機構)は、雇用指向の社会政策の中で、保護者が仕事と家庭の責任を両立させるのに役立つ「家族にやさしい政策」の必要性を強調している(John:2001)<sup>2)</sup>。OECDは2001年に加盟国間の比較レポートであるStarting Strongを公表したうえで、早期幼児教育とケアを促進する効果的な3つの中心的戦略を挙げた。OECDは、その後も継続的にStarting Strong II(2006)<sup>3)</sup>、Starting Strong III(2012)<sup>4)</sup>、Starting Strong IV(2015)<sup>5)</sup>、Starting Strong V(2017)<sup>6)7)</sup>を公表した。このStarting Strongの詳細については後述する。

こうした世界の動向の中で、日本政府は国際連合の障害者の権利に関する条約に沿った改正障害者基本法を成立させ、2011年8月5日に公布・施行した。さらには、障害者基本法の差別禁止の基本原則を具体化するものとして、2016年4月1日に障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律(障害者差別解消法)を施行した。

また、人々の多様性及びそれらの受け入れを意味するDiversity and Inclusionの視点から近年の日本を見ると、国内における労働人口の減少などを背景に、海外からの労働者の受け入れ人数が増加している。これに関し

て法務省(2017:1)が公表したデータを見ると、2017年6月末現在における中長期在留者数は2,137,160人、特別永住者数は334,298人で、両者を合計した在留外国人数は2,471,458人となった。2017年6月末の在留外国人数は前年末との比較で88,636人の増加がみられ、過去最高となった<sup>8)</sup>。

一方、厚生労働省(2018:1)が公表したデータによると、2017年10月末現在の外国人労働者数は1,278,670人(特別永住者、在留資格「外交」「公用」の者を除く)、前年同期比では194,901人(18.0%)の増加となり、こちらも過去最高を更新した<sup>9)</sup>。これらの外国人労働者の中には、家族単位で居住する人々もいる。在留外国人が関与する職種には、製造業(30.2%)等特定の産業や業種に集中しており、比較的限定された特定の地域にコミュニティを形成し集住する傾向がみられる。外国人労働者の集住地域を都道府県別で見ると、2017年10月末現在で東京都に30.9%、愛知県に10.1%、大阪府に5.6%、神奈川県に5.4%、埼玉に4.3%となっており、これら5都府県で全体の半数を超える。外国人労働者家庭には共働きの家庭が多いため、子どものいる家庭は保育を必要とする。日本の総人口と在留外国人数の比較ではおよそ2%程度であるが、前述のように多数の外国人労働者が勤務する製造業等の事業所が特定の地域に集中することから、特定地域の保育施設に外国人児童が通園する現象が生じており、中には外国籍の児童が70%以上を占める公立保育園もある<sup>10)</sup>。

これまでの我が国においては、障がいのある子どもと定型発達児が共に学ぶことを主眼に教育政策が策定されてきた。しかし近年では、心身の発達に差のある子ども同士が共に学ぶという狭い意味にとどまらず、母語が異なる子ども同士や、異文化で養育されてきた子ども同士が同じ環境で学ぶというUNESCO等の国際機関が定義するDiversity and Inclusionへの体制づくりを進めている。こうした社会の要請の変化に伴い、近年の我が国の保育者は、さまざまな特徴や文化的背景を有する子どもたち及びその家族との適切な関与が求められる。しかしながら、Diversity and Inclusionの概念については、

現状では我が国のすべての保育者に広がっているとは言い難い。その現状の一端は、筆者が2012年から担当してきた保育者現任研修における事後アンケートに記述された受講者の言葉「医療的ケア児の保育や、トランスジェンダーの子どもへの配慮が保育者の仕事に含まれることを、今回の研修で知った」等を通じて確認した。

前述のような状況をふまえて本研究では、OECDが公表した調査報告Starting Strongに基づいて幼児教育制度改革に取り組んだアイルランドの事例を挙げ、我が国と比して多文化化が進んでいる同国にてどのようにDiversity and Inclusionを推進しているのかを明らかにすることを目的とする。それにより、Diversity and Inclusionの捉え方を我が国の保育関係者の間で共有することが可能となる。またそれに加えて、今後益々外国人児童の受け入れが進むと予想される我が国の保育現場において、特別な配慮を必要とする子どもへの理解がより一層深められ、専門職によるチーム保育を可能とする「インクルーシブ保育実践者」の育成に寄与することが期待できる。

さて、アイルランドの教育システムは、イギリスとの地理的位置関係、および歴史的背景から、イギリスに倣う部分が少なくない。また、文化的、経済的なつながりが強い一面はあるものの、イギリス(グレートブリテン及び北アイルランド連合王国:United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)の一部である北アイルランドとは、教育制度が異なる。このため本論では、混乱を避けるために、特に断らない限り単にアイルランドと書くときには、北アイルランド地域を含まないアイルランド共和国のみを指すものとする。

なお、本論で述べるアイルランドの幼児教育関係事項については、2017年5月に筆者がアイルランド国立図書館(National Ireland Library)、ダブリン大学トリニティ・カレッジ図書館(Trinity College Library Dublin)、ダブリン市立中央図書館(Dublin Central Library)を訪問した際の所蔵文献調査にて得た資料に基づくものである。さらに、アイルランド政府の刊行資料、OECD

など公的機関の調査データを収集したうえで分析及び考察を行なった。

## 2. 比較研究対象としてアイルランドを取り上げた理由

アイルランドは、ヨーロッパ連合(EU: European Union)に加盟し、EU加盟諸国と政治的、経済的な強いつながりがある。アイルランドは、これらEU諸国とのつながりを維持する一方で、1995年以降の十数年間において「アイルランド経済の奇跡」といわれるほど急速に経済が発展した。この急速な経済発展のなかで、アイルランドでは労働力不足が生じた。当時のアイルランドでは、歴史的に就学前の子どもを家庭で養育する文化があったが、労働力不足により、これまで家庭内で育児を担っていた女性たちの就業が促された(OECD:2005)<sup>11)</sup>。これらの要因により、近年のアイルランドにおいて就学前の保育サービスを受ける幼児の割合が大きく増加している。

また、アイルランドは、19世紀中頃に同国を襲った深刻な経済危機において100万人もの移民を海外に輩出してきた。しかしながら、アイルランドが急速に経済発展を遂げるにつれて海外に移民していたアイルランド国民の二世、三世が祖国アイルランドに戻り仕事に就く事例が増えてきた。

上記のアイルランドの幼児教育を取り巻く状況には、幾つかの日本との類似点が認められる。我が国においては、出生率の低下に伴い若年労働者人口が急速に減少している。また、同時に進行している高齢化社会の進捗により社会保障費が年々増大している。この社会保障費の不足を少しでも賄うために政府は、子育てのために離職していた女性の再就労を促している。この子育て世代の女性就労者の急速な増加は、深刻な保育施設の不足などの社会問題を引き起こしている。また、第二次世界大戦の前後に日本からブラジルなどの海外に移民として渡航した国民の二世、三世が出稼ぎのために来日するケースが増加している。このような状況により、母国とは異なる言語や習慣の中で育った二世、三世の子どもを日本で生まれ育った子どもと同じように

保育することが必要になっている。

これまで、アイルランドや日本が歩んだ歴史や両国がおかれている経済環境は異なるものの、現在両国の保育現場が直面している課題には上記のような共通点も確認できる。

さらに、日本の保育施設がさまざまな発祥の経緯を持つことから、保育サービスの種類や運営母体が非常に多様であること、また保育施設の運営母体の大半を民間が占めていることなどにもアイルランドとの共通性を見出すことができる。日本では、民営の保育施設や運営形態の種類が非常に多いために政府主導の改革が進めにくいという課題がある。

では、アイルランドは、どのような経緯で幼児教育改革を進めたのであろうか。それを知る手がかりとして、次に教育予算に関する国際比較データを示す。図1は、2000年以降の10年間に、国家が教育に支出した予算における対GDP比の推移を示している<sup>12)</sup>。以前のアイルランドは、EU加盟国の中では、教育分野への財政支出が最も少ない国の一つであった。

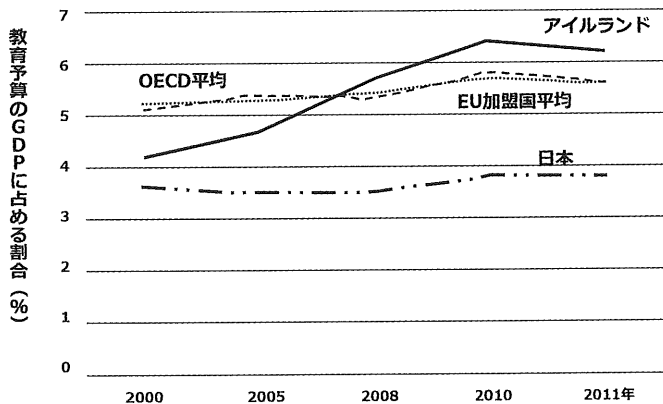


図1 アイルランドにおける教育予算のGDP比の推移  
 OECD [Education at a Glance 2014 Indicator B4 What is the total public spending on education?](#) 258.Table B4.2を基に筆者が作図した。

また2000年には、アイルランドと日本における教育予算の対GDP比率は、いずれも4%前後の値で大きな差異はなかった。しかしながら、図1に示す期間において、アイルランドが積極的に教育改革に取り組んだ結果として、近年では同国の教育予算の対GDP比がEU加盟国平均を大きく超えるほどまでに高くなった。

図1で示す期間の前半は、日本、アイルランドともに経済が比較的順調な時期であった。この同じ期間において、日本は教育関連予算を対GDP比で殆ど変化させていないのに対して、アイルランドは教育予算を対GDP比で大きく伸ばした。2010年には、アイルランドの教育予算の対GDP比がEU加盟国17か国の中で第2位となった<sup>13)</sup>。教育予算の対GDP比は、EU加盟国の平均やOECDによる調査対象国の平均もこの期間において緩やかに上昇しているが、アイルランドの教育予算の伸びはこれらを大きく上回り、OECDがSociety at a Glance 2014の調査対象とした34か国の中でも顕著な伸びとなった。

一方で、ヨーロッパ各国間で教育のレベルを比較した調査では、アイルランドは大学進学率などの分野においては他国よりも優れた成果が確認されている。これらの分析から、アイルランドは、この10年間に於いて教育改革に国をあげて取り組んでおり、教育への予算を有効に活用しながら高い成果をあげている国であると推定できる<sup>14)</sup>。

EU加盟各国は、教育への投資は次世代への投資であるとの認識から、積極的な幼児教育への関与を行なっている。図2に示すように、社会的・経済的等で不利な境遇にある子どもに対して、幼児期に実施した教育への投資が成人後の社会に対する経済的な貢献等で高い効果を生むことが明らかになっているためである<sup>15)</sup>。

アイルランドの教育に関する先行研究ではこれまでに、高い大学進学率など高等教育における顕著な業績から、高等学校教育に関する研究<sup>16)</sup>が行なわれてきた。幼児教育に関しては、OECD(2004)<sup>17)</sup>が、過去20年間のアイル

ランドにおける幼児教育政策の急速な変化を明らかにした。それを受けて Toby(2013:1)<sup>18)</sup>は家族政策に着目し、基本的な特徴や根底にある哲学を変更することなく変化を遂げたことの重要性を示した。そのうえで、アイルランドの幼児教育が広範な変更をしたにもかかわらず、伝統的な政策パラダイムが一定に保たれていることを実証した。しかし、インクルーシブ保育推進の視点からアイルランドの幼児教育に着目した研究は未だ見当たらない。したがって本研究にて、UNESCOやアイルランド国内における大学や政府機関の調査データの一部を参考に、調査・研究を進めることとした。

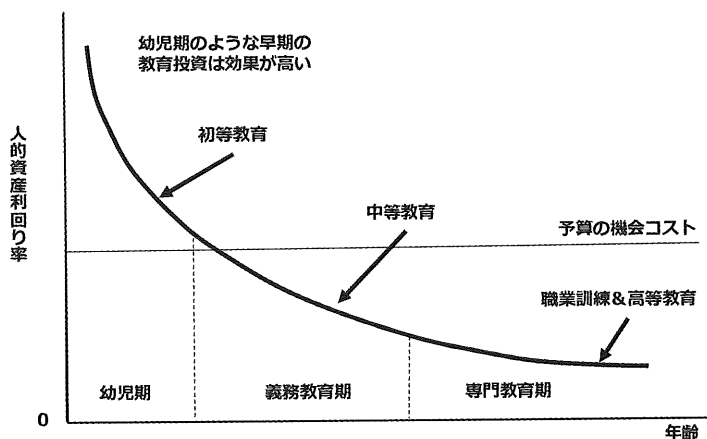


図2 社会的・経済的に不利な境遇にある児童への年齢ごとの教育投資効果  
James, J. H, Dimitriy, V. M. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. Review of Agricultural Economics Vol. 29. Number3. 476. を基に筆者が説明を加筆した。

予備調査によれば、アイルランドの幼児教育は近年において教育改革を積極的に行うとともにインクルーシブ教育を実現し、ヨーロッパ各国の中でも高い教育効果をあげている国の一つであると言える。また、先に述べたようにアイルランドと日本の教育には、いくつか類似している部分もある。この



ため、アイルランドにおける幼児教育についてシステム面から調査することで、我が国が直面する特別な支援を必要とする子どもや外国籍など多様な文化を持つ子どもたちが同じ環境で学ぶことをねらいとするインクルーシブ保育の推進に向けて一つの視点を与えるものと考えられる。

### 3. OECDが公表したStarting Strong

OECD加盟国間の比較レポートであるStarting Strong(2001)では、早期幼児教育とケアを効果的に促進するために、以下3項目の戦略的取組が進められた。

- ①幼児及びその家族のための行政責任の明確化.
- ②サービスに対する十分な資金提供。複数のニーズに対応するためのサービスを活性化、統合化する政治的意思.
- ③十分な研修による幼児教育者の専門職化.

第1節で述べたように、2001年に公表されたStarting Strongはその後も継続的に公表されている。

Starting Strong II (2006)では、OECDがアイルランドを含む加盟国20か国を対象に調査を行ない、女性の労働市場参加の拡大、仕事と家庭に対する女性の責任に関する公平な基準の調整、OECD諸国が直面している人口統計学上の課題への対策について、特にアクセス、質、多様性、児童の貧困、教育的不利益の問題に焦点を当てて各国に改革を促した。Starting Strong IIの報告書では、特別な支援が必要な子どもたちに配慮して関わるユニバーサルアプローチの必要性が述べられたうえで、改革が必要な分野としてそのアプローチを実践する保育者の資格、養成教育、研修、労働条件等が挙げられた。

2012年に公表されたStarting Strong IIIでは、32か国の教育及び保育関係者の協力を得て、保育の質を高めることをねらいに下記5項目の政策指針が

提示された。

- ①質に関する到達目標及び規則の設定.
- ②カリキュラムと基準の設計及び実施.
- ③保育者の資格、研修、労働条件の改善.
- ④温かみのある家族とコミュニティの関与.
- ⑤データ収集、研究、モニタリングの高度化.

つづいてStarting Strong IV(2015)では、保育のモニタリングシステムの動向、保育の質、保育者の質、子どもの発達と関与の結果、モニタリングの方針と実施の改善等について報告された。

2017年に公表されたStarting Strong Vでは、幼保小接続における組織と管理に焦点が当てられた。OECDは、35か国のOECD加盟国及びその他の協力国における資金調達、カリキュラム、保育者、保護者への関与等の問題を精査したうえで、保育施設と小学校間における専門的、教育的及び発達のな継続性を確保するための方針と戦略をまとめた。さらにStarting Strong Vでは、3歳未満児のための保育の規定、及び3歳未満児の保育の参加度に関する新しいデータが提供された。また、保育者のプロフィール(資格の水準、給与、勤務時間等)や保育を受ける機会の公平性に関する新しい指標も提示された。

#### 4. アイルランドの幼児教育

##### 4-1 アイルランドの教育に変化をもたらした歴史的推移

アイルランドは、長い国家の歴史の中で多くの国外への移民を輩出した国である。たとえば、1845年から4年間続いたジャガイモ飢饉<sup>19)</sup>においては、100万人もの海外移住者が発生したと言われている。また、アイルランドはEU加盟国でありながらEU加盟国の基本政策である「人、物、サービス、資本の移動の自由」の内、人の移動の自由を規定したシェンゲン協定の批准国

ではない。しかしながら、近年では急速な経済の成長に伴う労働力の確保のため、東ヨーロッパやアフリカ、アジアなどからの多くの移民を受け入れている<sup>20)</sup>。

アイルランドでは、歴史的に就学前の子どもを家庭で養育する文化があった。公務員の女性に対しては、結婚を機に離職し家庭で家事と育児を担当することを意味する'marriage bar'と称する制度があった。その制度は1957年に小学校教師を対象に解消されたものの、その他の女性公務員を対象に解消されたのは1973年であった。その後も、1980年代から1990年代にかけての期間は、就学前教育は未着手の領域であった。就学前教育は1997年まで規定されておらず、伝統的に教育上の不利益や特別なニーズを持つ子どもなど、特定の介入を必要とする子どもを支援することを目標としていた。このように1997年以前には、定型発達児の就学前教育の必要性は、国家が関与するレベルまでは重要視されておらず、それは地域社会や民間組織等の幅広い範囲で担われていた。

1995年から2007年の期間に、アイルランド経済は「アイルランド経済の奇跡」といわれるほど急速に発展した。この経済成長は、アイルランド国民の生活のさまざまな面で劇的な変化をもたらした。たとえば、アイルランドの人口は、1996年から2002年までの6年間で360万人から8.3%増加し390万人になった<sup>21)</sup>。この同じ時期に、6歳未満の子どもの数は25万6,703人から32万3,026人へと25.8%もの急増が見られた<sup>22)</sup>。この時期のアイルランドの平均出生率が約1.9に留まることから、この人口増加は、アイルランド経済の発展に伴う国外からの移民の増加と大きな関係があると筆者は推定する。

アイルランドにおける人口を国籍別に見ると、アイルランド国籍者91.6%、アイルランドと他国との二重国籍者1.3%、外国籍者5.8%で構成されている<sup>23)</sup>。このようにアイルランドでは、経済発展に伴う外国からの移民の受け入れ増加にともない、アイルランドから移民として海外に渡り、異なる文化において育ったアイルランド移民の子孫である二世・三世の入国者が

増加しており、彼/女たちを受け入れ、共生していく必要も生じている。

アイルランドにおける子育ての文化については、EU加盟国の中ではこれまで家庭内で子どもを養育する女性の比率が高かったが、経済の急成長により子育てをしながら働く女性の割合が増加している。1990年に既婚女性の就労率が31%であったのに対して、1996年には40.8%に増加し、2002年には48.1%にまで増加した<sup>24)</sup>。2004年には、0～3歳児の母親の就労率が51.1%に、3～6歳児の母親の就労率は52.0%に増加した<sup>25)</sup>。

また、近年の国際的な環境変化により特別な支援が必要な子どもへの配慮から、特別な教育的ニーズを持つすべての子どものための適切な教育は、個々の状況が実行不可能な場合を除いて、通常の学校で提供されるべきであるという基本方針を策定した。さらには、アイルランドが置かれている状況から同国は、インクルーシブ教育の範囲に多様性の要素を加えたDiversity and Inclusionを教育方針に設定した。

#### 4-2 幼児教育を推進する体制

アイルランドの保健児童局(the Department of Health and Children)は、国内における0～6歳児の保育及び就学前教育の規則を定めたChild Care (Pre-School) Regulations 2006を作成した。この規則は、応急処置、マネジメント、職員と子どもの比率、行動管理、火災安全対策、土地と施設、暖房、換気、照明、休息や遊びの施設等の事項を取り扱っている。

EU加盟国の多くでは、単一の省庁が幼児教育を所轄する。それに対してアイルランドにおける教育行政は、教育技能省(Department of Education & Skills)が教育行政を管轄しているとともに、チャイルドケア法<sup>26)</sup>により学校教育に属さないデイケアや一時預かりのような保育サービスは、地域の保健局(Regional Health Boards)が監督を任されている。

また、児童総務省(Department of Children and Youth Affairs)が、「より良い成果、明るい未来」の子どもと青年のための国家政策の枠組みを推進する

ことを目的に、2011年6月に内閣府の一部として設置された。ここでは、児童家庭援護局(TUSLA: Child and Family Agency)などの子どもの教育、福祉、健康など様々な行政を担当する省庁間の政策の調整を行い、子どもを第一優先に考える政府としての政策を効率よく推進している。

アイルランドにおいては、国民が教育を受けることは基本的権利の一つであることがアイルランド憲法42条に定められている<sup>27)</sup>。このアイルランドの教育は3段階のレベルで構成される。第1レベルは「初等教育」である。プリ・プライマリー教育プログラムは3歳児から5歳児が対象となる。4歳児の65%および5歳児の99%は、プライマリースクールに通っている。アイルランドの義務教育は6歳で始まる。義務教育期間は1972年に1年延長され、就学開始時期により義務教育期間が変化することから、現在は6歳から15/16歳までとなっている<sup>28)</sup>。初等教育機関の教員1名あたりの最大児童数については、アイルランドは11人で、OECD加盟国の平均14人より3人少ない<sup>29)</sup>。第2レベルは、ポスト・プライマリースクール(初等後教育、職業・生涯教育)とされ、日本でいう中学校に相当する前半期と、高等学校や職業訓練校に相当する後半期とに分かれる。第3レベルには、博士課程をも含む大学などの「高度専門教育」が位置付けられる。

#### 4-3 教育を取り巻く環境の変化

1992年、アイルランドは国連子どもの権利条約を批准した。これが契機となり、子どもの権利に関する国民への啓発が促進された。その後、2000年から10年間にわたる児童に関するアイルランド国家戦略のビジョンとして「子どもたちは若い市民として尊重され、彼/女たちが発する声も併せて尊重される」「すべての子どもが家族や社会から支援を受けて大切にされる」「すべての子どもが充実した児童期を過ごし、自己の可能性を実感する」が設定された<sup>30)</sup>。

アイルランドは、1995~2007年において経済発展を成し遂げたが、急

速な発展により所得を増やした人々とそうでない人々との二極化が鮮明になり、全体としては未だ多くのアイルランド家庭が貧困を経験している。2014年のアイルランドの貧困率は8%で、2008年の4.2%から上昇した<sup>31)</sup>。この貧困家庭の増加理由に関する研究については未だ見つけるに至らないが、国外からの移民増加が要因の一つと筆者は推定している。この状況から、アイルランド政府は2007年に貧困者削減に向けた国家行動計画The National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016を策定し、それに沿って社会的排除からソーシャル・インクルージョンへの転換及びその具体的支援を推進している<sup>32)</sup>。

#### 4-4 教育の枠組みと質の保証

アイルランドでは、従来の幼児教育の枠組みの中では3歳児の就園率が低く、4歳以上児の就園率との差異が大きかった。そこで、より早期の教育開始を目指して、同国では経済危機の期間にあった2010年から、年間€160m（約204億円）の費用をかけてすべての3歳2か月児から4歳7か月児を対象に、フリー・プリスクール・イヤー（FPY：Free Pre-school Year Programme)の施策を実施している。この新しい取り組みにより、新たに6万人以上の幼児が就学前教育を受けることとなった(2012:1)<sup>33)</sup> (2012:12)<sup>32)</sup>。

アイルランドの幼児教育の質における特筆すべきこととしてSiolta(2006)とAistear(2009)があげられる。Siolta (National Quality Framework for Early Childhood Education)<sup>35)</sup>は、国家が設定した幼児教育の質の枠組みとして、教育・技能省に代わって子どもの発達・教育センター（Centre for Early Childhood Development and Education）が開発し、保育現場への導入が進められてきた。このSioltaは、誕生から6歳までの子どもに向けた保育及び教育でのすべての面で質の向上をサポートするように開発された。Sioltaは、終日及び短時間のデイケアサービス、託児、セッションナル・サービス

(構造化したプログラムの中から、6歳未満の子どもを対象に3.5時間以内でアクティビティを提供する)、小学校での幼児クラスについて、教育及び保育の質を規定している。

一方のAistear<sup>36)</sup>は、ゲール語で「航海」の意味をもつ単語である。このAistearは、The National Council for Curriculum and Assessment (NCCA)によって、誕生から6歳までの子どものためのカリキュラムのフレームワークとして開発され、2009年10月に公表された。Aistearは、すべての子どもたちが成長し、他の人と愛情を持った関係を築き、能力を向上させ、かつ自信を持って学習することを可能にするため、子どもたちをサポートする立場の大人たちが、計画的で楽しくチャレンジングな学習体験を子どもたちに与えるのに役立つ情報を提供する枠組みである。

Aistearは12の原則から構成されており、これらの原則は、3つの大きなカテゴリーに分けて提示されている。第1のカテゴリーは、子どもや幼児期における子ども自身の生活に関係する原則であり、「子どもの個性」「平等と多様性」「一人の市民としての子ども」を含んでいる。第2のカテゴリーは、他者と子どもの関わりに関する原則で、「関係の理解」「両親、家族や地域社会」「大人の役割の理解」を含む。第3のカテゴリーは、子どもたちの学びと発達を促す方法に関する原則で、「総合的な学習と開発」「能動的学習」「遊びと経験」「関連する有意義な経験」「コミュニケーションと言語」「学習環境」などを含んでいる。

#### 4-5 幼児教育におけるインクルーシブの方針

EUにおける過去の子育て支援へのアプローチでは、男女平等と労働市場への参入が重要視されてきたが、近年はEUの市民としての子どもの認知度の高まりが顕著に表れている。

1992年3月、子育て支援に関する閣僚会議はEU加盟国に対して、リーズナブルな保育料とアクセスの利便性、及び特別なニーズを有する児童の要望

を満たすための定員確保を重視する画期的な内容の勧告を採択した。そこではさらに、リーズナブルな保育料と保護者の選択の自由を確保するための公的機関による財政的支援と同様に、子育て支援サービスの柔軟性と多様性の強化が提唱された。

アイルランドは、子育て支援に関するEUの目標をふまえて、OECDの調査報告を参考に自国内の明確な目標を特定した。OECDの調査報告には、以下の3点が含まれている。

- ・特別な支援が必要な子どもたちに配慮し、当該児やその家族が子育て支援サービスにアクセスするための普遍的なアプローチを構築すること。
- ・子育て支援サービス及びインフラストラクチャーへの公共投資を大幅に増加すること。
- ・政策の策定と実施に対する体系的かつ統合されたアプローチを構築すること。

2000年から2006年には、子育て支援はアイルランドにおける国家開発計画の投資優先分野の1つとなった。具体的には、保育施設数を増やし、保育サービスの質を向上させるための7年間のプログラムとして、EUの基金を通じて配分されている予算€436.7m（約563億円）を投じて、機会均等子育て支援プログラムへの協調的なアプローチを導入した。

130か国以上の文化を持つ人々が生活するアイルランドにおいては、チルドレン・ファーストの政府方針<sup>37)</sup>が徹底され、児童家庭援護局(TUSLA)などの政府機関が、子どもが育つ環境の整備を担当している。この「チルドレン・ファースト」とは、1999年公布のNational Guidelines for the Protection and Welfare of Childrenで使用された言葉である。the Children First Act 2015の制定以来、指針と法律の両方を実施するために使用する言葉となって定着した。このthe Children First Act 2015は、児童虐待に関して、児童に関連するサービスを提供する団体に対して法定義務を定めている。さらに、児童にかかわるすべての人の法的義務が、the Children First Guidanceに



記載されている。児童虐待は、アイルランドでは心的虐待、身体的虐待、性的虐待及びネグレクトと定義されている。アイルランドの施策をみると、多様な文化的背景をもつ人々が共生する同国においては、他者との違いから生じる児童虐待を防止することが重要な課題の一つであるものと推察できる。

前述したAisteaの12の基本原則の中にも「子どもの独自性(the child's uniqueness)」と「平等と多様性(equality and diversity)」が含まれていたが、Diversity and Inclusionは、同国の幼児教育における基本テーマの一つになっている。この平等と多様性に関して、特殊教育検討委員会(NCSE: National Council for Special Education)は、Aistearが制定される前の1993年に、特別な教育的ニーズのある子どもに向けて切れ目のない教育を提供することをねらい、報告書にまとめた。同書には、「特別な教育的ニーズを持つすべての子どものための適切な教育は、個々の状況において実行不可能である場合を除いて通常学校における教育が提供される」と記載されている<sup>38)</sup>。

#### 4-6 保育施設の監査

チャイルドケア法1991 (DHC,1991) は、就学前のサービスの健康と安全面の規制のために初めて制定された。このチャイルドケア法の定めるプリスクールサービスに関する規定<sup>39)</sup>には、「子どもの教育」「適切な教材・教具」「健康」「安全対策」「施設や設備の適性管理」「職員と子どもの人数比」「子ども1人あたりの施設面積」「記録保持及び情報の提供」「情報開示手続き」「査察」「保険加入」「年間の総費用」の各項目が規定された。各項目の運用にはさらに詳細な規定があり、たとえば保育施設の「査察」は、公衆衛生省(PHN: public health nursing)から派遣された査察官により、子どもの保護状況、安全配慮などに不備が無いかを確認することが規定されている。

#### 4-7 保育サービス利用状況

アイルランドにおいては、国費による財政補助のある国立の保育施設と、私立の保育施設が存在する。図3は、1999-2000年のアイルランドにおける2歳から6歳の就学前児の保育サービスの利用状況を施設別、利用時間別にまとめたものである<sup>40</sup>。アイルランドでは、私的な保育サービスの利用負担額が大きいことから、財政面での支援が行われている認可プリスクールなどの保育サービスの利用割合が高いことが分かる。

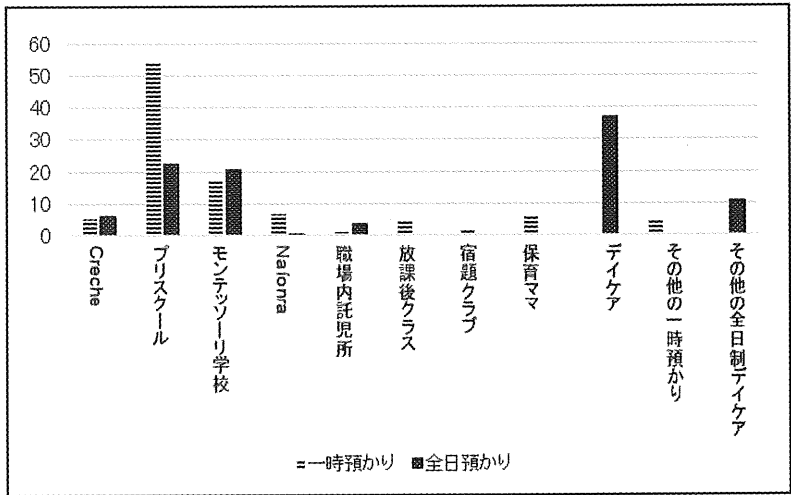


図3 アイルランドにおける1999-2000年の保育サービス利用実態  
 Area Development Management (2003) National Childcare Census Report:  
 Baseline data 1999-2000.32.を基に筆者が作図した。(縦軸の単位は%)

## 5. 考察

### 5-1 教育体制

アイルランドの保育を管轄する省庁が複数にまたがる組織体制になっているのは日本と同様である。しかし、日本の行政がいわゆる縦割りと呼ばれる官庁間の連携の少ない体制であるのに対して、アイルランドではインクルーシブ教育を推進するための明確な基本理念を設けることと、その理念を実現するために省庁間の役割を調整する機関である児童総務省を内閣府の中に設置することで、政府や自治体、各関係機関の施策を調整し、抜けもれなく、かつ重複が生じないよう効率よく推進している。我が国の教育行政システムとの比較において最も顕著な差異は、国家としての基本的教育理念のもとに関係者間を調整する役割を持つ上位の行政機関を設けていることである。個別の事案の中には、個々の省庁、機関が独立して判断するのでは全体の利益を考えて行動することが難しい案件も考えられる。一方で、すべての案件を調整機関に任せるのではなく、調整が必要な部分だけを調整機関に委ねることにより、対処するスピードを確保しながら必要な施策を実行する枠組みを構築している点が参考になる。

教育現場では、当事者は日々成長を続けており、必要な時にタイムリーに支援できることが不可避である。我が国では、行政の不備などによって発生した個別問題の中には、裁判手続きを経ることなしに解決することが困難な事案もある。このような解決手段では、子どもの成長の早さに対して我が国では司法判断を得るまでに非常に長い期間（数年）が必要であることから、直面している個別課題に対する現実的な解決手段が当事者や保護者に提供されているとは言い難い<sup>41)</sup>。

一方で、アイルランドで設置されているような省庁間を調停する行政機関は我が国において全く存在しないわけではない。たとえば、公務員の労働関係諸問題を調整する人事院の機能である。このような省庁間を調停する機能

が必要であることが関係者に広く周知されることで、アイルランドの児童総務省のような機関が我が国でも設立されることが可能になると考えられる。

## 5-2 インクルーシブ教育

アイルランドでは、前述したように2002年時点でアイルランド国籍者91.6%と、アイルランドと他国との二重国籍者1.3%、外国籍者5.8%が共に生活している。人口の7.1%の他国の文化をもつ人々と共生するアイルランドでは、多くの多様な文化・環境で育った子どもを受け入れる必要があるために、教育政策の一つの柱としてインクルーシブ教育を掲げてきた。この政策の実現のために子ども一人ひとりのニーズを把握し、その保護者へのサポート体制を整えるなど切れ目の無い支援を行っている。アイルランドが、国全体で幼児の高い就園率を維持できているのは、インクルーシブ保育に向けた政策の効果であると考えられる。

アイルランドはEUに加盟し、かつ領土を接するイギリスと強い経済的つながりをもつことから、アイルランドの人々は日常生活では主に英語を使用している。一方で、アイルランド政府は、アイルランド独自の言語であるアイルランド・ゲール語を中心としたケルト文化を保護・振興しており、幼児期からの教育にもアイルランド・ゲール語に関する教育が組み込まれている。

アイルランドにおける幼児期からの教育に関しては、独自文化の保護を目的とした幼児期の言語教育に力点を置いていることが特徴であった。わが国も複数の民族から構成される国家であることから、幼児期における言語教育のありかたについては、アイルランドの進め方に参考になる部分が存在する。

## 5-3 円滑な就学移行支援

アイルランドでは、プリスクール制度を導入し、小学校と同じ環境におい

て4歳からの就学制度をとっていることと、プリスクールへの対象児童の参加率が99.9%であることから、保育からの円滑な就学移行ができています。また、複数の関係機関がさまざまなかたちで保護者支援を実施する体制が整えられている。

円滑な就学のために就学前に一定の準備期間を設けて、その期間において就学に向けた課題を把握し、関係者が必要に応じて特別な教育的ニーズを持つ子どもの支援体制を構築することが望ましい。

アイルランドでは、公費負担されるプリスクールを通じて就学前準備と支援体制構築が行われている。一方、我が国では、5歳児の98.5%が保育所や幼稚園等に通園しているが、それは義務教育の範囲外であり、無償化もされていない。さらに、小学校教諭免許を所持している保育者や、保育士資格もしくは幼稚園教諭免許を所持している小学校教諭が概して少ないこともあり、幼保と小学校の隣接校種間には相互の理解不足による壁がある。それらの制度の歪みとして、1年生児童が学校生活になじめない状態が続く「小1プロブレム」現象が生じている(有嶋:2016)<sup>42)</sup>。これらの現状から就学に向けた課題の把握が十分にできているとは言い難い。

#### 5-4 保護者支援

ESPEN 2004<sup>34)</sup>は、特別な支援を必要とする子どもが、普通学校で学ぶための枠組みを提供している。その主な特徴は、以下の3点である。

- ・学校は、特別な支援が必要な子どもに対して支援の計画を立案し、その保護者に計画の内容を説明すること。
- ・もし、必要な支援を行うことが不可能であるときには、学校は保護者に対してその理由を説明すること。
- ・子どもへの支援内容については、心理学者、医師、学校職員、ソーシャルワーカーなどで構成される評価委員会がその妥当性を評価する。この評価には、保護者の参加も認められている。

また、NCSE (The National Council for Special Education) は、特別な支援を必要とする子どもの保護者に対して、子どもが受けることのできる支援の内容などが書かれたガイドブックを発行し、保護者に提供している。アイルランドでは、これらの取り組みによってワンストップサービスを進め、仕事と育児で多忙な生活をする保護者をサポートしている。

## 6 おわりに

本研究では、アイルランドの幼児教育改革事例を挙げ、多文化化が進んでいる同国にてどのようにDiversity and Inclusionを推進しているのかを明らかにした。今回、アイルランドの教育構造を調査した後で再びOECDのStarting Strongをみると、Starting Strongが定義するキーワードがアイルランドの教育改革の基本方針の随所に埋め込まれていることが明らかになった。アイルランドの幼児教育改革が短期間で顕著な成果を上げたのも、これらの有効な提言を積極的に取り入れて、政府が一丸となって取り組めたことが大きな要因であると考えられる。中でもアイルランドが特に力を入れて取り組んだと考えられるのが、教育の質の向上である。これについて特筆すべきものは、質の向上をサポートするSioltaと、子どものためのカリキュラムのフレームワークを規定したAistearである。就学前児のためのカリキュラムのフレームワークとして開発されたAistearは12の原則から構成され、その中には「子どもの個性」「平等と多様性」「一人の市民としての子ども」が含まれている。このように明確な原則を提示したうえで国をあげて教育改革に取り組んだ事例にふれることは、Diversity and Inclusionの捉え方を我が国の保育関係者の間で共有することが期待できる。アイルランドの事例を参考に、今後益々外国人児童の受け入れが進むと予想される我が国の保育現場にて、特別な配慮を必要とする子どもへの理解がより一層深められることが必要である。

【注】

- 1) UNESCO. (1994) World Conference on Special Needs Education: Access and Quality. Salamanca. Spain.
- 2) John, P. M. (2001) Starting Strong: Early Childhood Education and Care. Stockholm. 13-15.
- 3) OECD. (2006) Starting Strong II: Early Childhood Education and Care.
- 4) OECD. (2012) Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care.
- 5) OECD. (2015) Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care.
- 6) OECD. (2017) Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education.
- 7) OECD. (2017) Starting Strong 2017 Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care.
- 8) 法務省(2017)「平成29年6月末現在における在留外国人数について(確定値)」2017年10月12日,1.
- 9) 厚生労働省(2018)「外国人雇用状況の届出状況まとめ(平成29年10月末現在)」1.
- 10) 中川美子(2006)「外国人の子どもの保育に関する調査」社会福祉学科編『愛知県立大学文学部論集』55-73.
- 11) OECD. (2005), 経済協力開発機構, 高木郁朗, 久保田貴美, 松信 ひろみ訳(2005)『国際比較:仕事と家族生活の両立 日本・オーストリア・アイルランド』14.
- 12) OECD. Education at a Glance 2014 Indicator B4 What is the total public spending on education? 258.
- 13) OECD. Education at a Glance 2013; Tables B4.1. B4.2. Figures adjusted using Eurostat 2010 Q1 Gross National Income values.
- 14) OECD(2010)『OECD諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの 包括的な子ども政策に向けて』OECD出版局, 2-4.
- 15) James, J. H., Dimitriy, V. M. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. Review of Agricultural Economics Vol.29. Number 3th. 476.
- 16) 佐々木 毅(1982)「19世紀イギリスにおける比較教育研究とアイルランドの教育」『日本比較教育学会紀要』(8), 65-71.
- 17) OECD. (2004). OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care

- Policy in Ireland. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- 18) Toby, W. (2013).Rapid Change Without Transformation: The Dominance of a National Policy Paradigm over International Influences on ECEC Development in Ireland 1995?2012.International Journal of Early Childhood, Vol. 45.Number 2th. 191-205.
- 19) Great Irish Famine <http://www.irishfamine.ie>
- 20) EMN Ireland(2015) Population and Migration Estimates <http://emn.ie/emn/statistics>
- 21) Central Statistics Office (2002) Ireland.
- 22) Central Statistics Office (2004) Irish Traveller Community, Vol.8.18.
- 23) Central Statistics Office(2002) Ireland.再掲.
- 24) OECD. (2002) OECD back ground Report 2002.
- 25) EAPN: The European Anti-Poverty Network (2007) Ireland Benchmarking Paper on Childcare. 5.
- 26) OECD. (2013) IRELAND, Education Policy Outlook.
- 27) Part VII of the Child Care Act 1991, Ireland.
- 28) James, J. H., Dimitriy, V. M. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children, Review of Agricultural Economics. Vol. 29. Number 3th. 476.
- 29) Irish Education System, Department of Education and Skills  
<http://www.education.ie/en/The-Education-System/>
- 30) Department of Children and Youth Affairs (2000) The National Children's Strategy: Our Children -Their Lives. 2-6.
- 31) Irish Education System, Department of Education and Skills  
<http://www.education.ie/en/The-Education-System/>再掲.
- 32) Department of Social Protection (2016) Updated National Action Plan for Social Inclusion 2015-2017.
- 33) Martina Ozonyia (2012)The Free Preschool Year in Ireland: The Perspectives of Early Childhood Educators and Policymakers, Dublin Institute of Technology ARROW@DIT. 1-26.
- 34) Library & Research Service (2012)Early Childhood Education and Care. Number 4th. 1-12.
- 35) Solta: National Quality Framework for Early Childhood Educationが作成した教育



## アイルランドにおけるインクルーシブ保育

の質の規定.

- 36) Aister: The National Council for Curriculum and Assessment (NCCA)が開発した幼児教育のための枠組み.
- 37) Department of children and young affairs (2014) The national policy framework for children & young people 2014-2020.
- 38) Education for Persons with Special Educational Needs Act 2004.
- 39) Child Care (Pre-School Services) (No 2) Regulations 2006 and Child Care (Pre-School Services) (No 2) (Amendment) Regulations 2006.
- 40) ADM, forthcoming (2003) The National Summary of the County Childcare Census 1999/2000.
- 41) 高尾淳子 (2018) 『インクルーシブ保育実践者の人材育成法に関する研究 - 職場を活性化し学び合いの風土をつくる「保育KI」の開発を通して - 』2017年度 放送大学博士論文, 序章38.
- 42) 有嶋 誠(2016) 「幼稚園の「遊び」から小学校の「学び」への円滑な接続に関する一考察 ～小1プロブレムに関する保育者側の認識と保育現場の対策～」, 『宮崎学園短期大学紀要』Vol.9, 1-18.

※ 「『同朋福祉』に関する内規」により「研究論文」として査読済み

(本学非常勤講師：保育実習指導)