

# ヘッドスタートを補完するスマートスタートの取り組み

## — 米国ノースカロライナ州の幼児教育・保育から —

新谷 龍太郎

### 要 旨

米国では、1964年の「貧困との闘い」を機に、連邦政府の福祉政策としてヘッドスタートプログラムが行われてきた。しかし、1980年代以降は、女性の社会参画に伴う保育ニーズの高まりや、ヘッドスタートが支援を必要とする児童・家庭全てを対象とすることができないことから、より広く対象を広げた保育政策が必要とされた。1990年代からノースカロライナ州で始まったスマートスタートは、すべての児童家庭を対象とする、様々なアクターの参加する非営利組織が運営体となる包括的支援サービスとして全米的なモデルとなっている。本稿ではその枠組みについて整理し、スマートスタートの特徴として、地域裁量、家族支援、親参画、質評価を指摘した。最後に、規制緩和や民間委託を軸として待機児童問題により量の拡大を図った日本の保育政策に対して、スマートスタートの事例を検討し、日本における包括的な就学前支援のあり方について検討した。

〔キーワード〕 ヘッドスタート、スマートスタート、ノースカロライナ、ECEC

### はじめに

2000年代のPISA調査を機に各国は教育改革に乗り出し、その影響は幼児教育・保育改革にも及び、1960年代に着目された就学前からの学力格差縮小を志向するヘッドスタートやペリー就学前プロジェクト<sup>1)</sup>などの研究が再び着目されるようになった(泉 2008、p.12)。近年のOECDの調査では、質の高い早期教育・保育が、特に恵まれない環境にある子どもに必要であることが追認され、保育従事者の待遇改善や親の関与が必要であることが指摘された(OECD2017 保育白書、Starting Strong 2017)。また、家族やコミュニティとの連携がポリシーツリーの一つに掲げられ、包括的な子育て支援が重視されている(OECD2021)。これら研究の発端となった米国では、自由で多様な保育サービスでは社会的弱者が不利益を被ることが多いという問題を解決するため、質と量の両面でセーフティネットを拡充しようとしている。一方、日本では1990年代後半から保育所抑制策が改まって以降、待機児童問題にも向き合い始めるなかで、私立の幼稚園、保育園の拡大が図られてきた。就労と子育ての両立を企図した2015年の子ども・子育て新制度では、「量」と「質」の両面から子育てを社会全体で支えることが目的とされているが、実際には首都圏を中心として保育所探しの苦勞を訴える声をきっかけとして保育の量の問題に焦点が当てられている(山野・中西 2018、pp.317-318)。喫緊の課題である保育の受け皿を広げるために、地域型保育を認可施設とし、保育を専門としない民間の様々なアクターも参入しやすくしたが、保育の質を担保できるのが不安視されている。人口減や予算減により公立幼稚園・保育所の民間委託や統廃合が進む中で、従来の公立機関を中心として整備されてきた就学前の支援体制の良さを踏まえつつ、私立機関を含めて多機関が連携する包括的な就学前の支援体制を考える必要がある。

日本では、旧保育所保育指針で定めるように保育に「欠ける」子どもに利用者を限定することで保育の質を維持してきたが、一方で子どもを養育する家庭の多様な子育て支援ニーズを見過ごしてきた。

そのことは、保育を「必要とする」子どもを対象を広げた時に現れた待機児童の問題や、男女共同参画の実現を遅らせる要因や、晩婚化と少子化の要因となったとして指摘される(深堀 2013、p.6)。

日本で保育の質が大きな議論になってこなかった理由は、第一に子どもの権利や親の養育権といった権利概念がないことや、営利企業の参入が認められていなかったため質に対する不安が強くなかったことなどが考えられる。しかし、2015年から実施されている子ども・子育て支援新制度により株式会社の参入促進の方向が明確になり、加えて保育士不足の深刻化により、保育の質に対する不安は強まっている(池本 2014、pp.212-213)。

保育の質の向上について、日本では保育室の面積基準や保育者の資格、配置基準など外的な基準が主に議論されてきたが、海外では保育環境評価スケール(ECERS)など、保育者も環境の一つとして、保育者と子どもとのやりとりの評価の仕方などが研究されてきた。OECDは、保育の質を高める上で重要な政策課題として、①質に関する目標設定と規則、②カリキュラムや望ましい基準などの策定、③保育者の資格、研修、労働環境の改善、④家族や地域の参画、⑤統計、調査、監査の充実の5つを挙げている(OECD2012=2019 訳書、p.4)。日本は③の保育者の資格、研修、労働環境の改善に重点が置かれる傾向があると指摘されており、子ども・子育て支援新制度でも、職員給与の改善、研修の充実など保育者の労働環境に関する項目は多い。一方で、④の家族や地域の参画についてはほとんど議論になっていない。OECDは、親や地域住民を、同じ目標に向かう「パートナー」と位置付けるが、日本では保育サービスの利用者や、支援の対象と見なされる傾向がある(池本 2014、pp.2-3)。

これら議論を踏まえれば、質の高い幼児教育・保育のためには、保育者と子どものやりとりなどを含めた評価や、親の参画を保育の質向上に生かすための仕組みなども視野に入れた包括的な子育て支援の体制について検討する必要がある。そこで、本稿では、米国において、福祉から就労へと性格を変化させた米国の保育政策の変化の中で、従来の就学前支援プログラムであるヘッドスタートがどのような課題に直面しているのかを踏まえた上で、近年着目されているノースカロライナ州のスマートスタートプログラムの内容を整理し、日本の保育システムへの示唆を得たい。なお、本来であれば現地を訪問し、その具体的運用について調査すべきであるが、新型コロナにより渡米が難しいため、今回は二次資料でわかる範囲での考察にとどまっている。

## 1. ヘッドスタートプログラムの内容と課題

### 1.1 米国の保育政策

米国の合計特殊出生率は1.89人と、日本(1.39人)に比べ高い(2011OECD)。その要因には、いつでも学び直せるという生涯教育の考えや、転職が容易であること、男女賃金格差が小さく、仕事や労働マーケットが柔軟であること、子どもの養育責任は18歳までという考えがあることなどが挙げられる。公的な子育て支援策が充実している訳ではなく、個々の企業の制度や移民の安い労働力に頼っている部分が大きく、費用と質が連動するために格差も大きい。安価で良質の保育がないことが、シングルマザーの福祉依存度を高めているという指摘もある(前田 2017、pp.63-65)<sup>2)</sup>。

これは、伝統的に自助努力を良しとする米国の性格や、連邦政府の関与をできるだけ少なくし、州や郡の独自性に任せる仕組みも影響している。保育に関しても、民間ベースで行われる部分が多い。こうした米国の事例を検討することは、地方分権化や民間委託の進む日本において、国に頼り切らずにどのようにして保育の質保障ができるのかという可能性や課題を明らかにする上で参考になろう。特に、就学前教育段階においても階層の問題を無視することはできない、という視点は重要である(深堀 2008、p.150)。

米国では、1970年代から増加していた「要扶養児童家庭援助」(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)受給者を減らすことが福祉政策の課題となっており、母親が就労することが保育政

策の第一義的な目的となっていた。1988年には「家族援助法」(Family Support Act)が成立するが、ここにも就労機会と基礎的スキルのためのプログラムが含まれている。1996年には「ニーズを持った家庭への一時的援助」(Temporary Assistance for Needy Families:TANF)が成立し、就労要件が強化され、福祉から就労という流れが明確に示されることとなった。しかし、すでに1980年代後半には、女性の就業率は50%を超えていたが、ヘッドスタートは対象児童の17%にしかサービスを提供できておらず、すべての児童に必要な供給ができていないことが課題となっていた。また、保育費用も高く、貧困世帯では収入の3割が育児費用に費消され、保育の質のバラツキが大きいことも課題とされた(常森 2010)。

米国の保育関連事業は、①低所得層の社会統合を目指す連邦政府の保育政策に基づくプログラム、②連邦政府の保育政策の対象にならない中・高所得層の保育ニーズへの対応を目指す民間組織サービス、③公教育の下方への拡充を目指す州政府や学区教育委員会による就学前教育プログラムとして展開してきた(深堀 2008、p.133)。①としては、官民のプログラムに対する補助金交付の性格を持つヘッドスタートや、保育料の肩代わりのための地方交付金(Child Care and Development Fund: CCDF)、臨時貧困家庭扶助(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)がある。

②については、幼稚園(nursery, preschool)、保育所(day care)の二元的制度であったが、近年は統合する様子も見られ、保育施設に関する情報公開を進め、施設の許可基準を強化することで質保証しようとする動きである。自助の困難な家庭だけでなくすべての子どもの学力向上を目指す教育改革の一環とする政策に転換している(深堀 2008、p.131)<sup>3)</sup>。③については、公立小学校に附設される一年保育、または二年保育の教育委員会が運営する幼稚園(kindergarten, pre-kindergarten)に見られ、初等中等教育段階とのカリキュラムとの連続性に焦点が当てられている(新谷 2016)。

リーマンショックによる経済不況を克服するためのアメリカ再生再投資法の一環として支給された競争的補助金(Race to the top)では、優先課題の一つに「幼児教育の学習成果を改善するための教育改革」が含まれ、幼児教育に特化した補助金として2011年に5億ドル(9州)、2012年に3.5億ドル(5州)が支給された。ニューヨーク州では、こうした予算獲得のためにプレキンダーガーテン段階での学習ガイドラインが作成され、全ての幼児教育施設で参照されるものとされた。また、幼児教育サービスが情報開示を行う際に使用する評価システム(QUALITYstarsNY)が開発され、「環境」「家族参加」「資格と経験」「経営とリーダーシップ」の4つの観点から得点化される(深堀 2013、p.14)。

## 1.2 ヘッドスタートの内容と課題

ヘッドスタートは、低所得層の幼児に対する補償教育プログラムとして知られ、社会環境の劣悪さに比例して教育サービスを傾斜的に分配する政策である。子どもの認知・情緒・身体の統合的発達に働きかけることと並行し、保護者のエンパワメントも企図されており、子育てについての知識やスキル、支援的なネットワークや公共サービスの情報提供といった支援において、保護者の参画やスタッフとしての雇用という形で行うことで、保護者の自己有能感を高め、家庭の教育機能を高めようとする点が特徴的である。1965年に手がけられ、1970年代にその効果が疑問視され低迷するが、1980年代に再び着目された。1994年の更新で0-2歳を対象とする早期ヘッドスタートが開始され、対象年齢を広げた。ヘッドスタート補助金を交付されている保育施設は、ヘッドスタートプログラム作業基準に準拠することが義務付けられており、定期的な査察を受け入れる。また、各クラスにスタッフ2人、内1人は準学士以上という基準も設けられている。2006年の保健・人的サービス省(Department of Health and Human Services: DHHS)のデータでは、67億8577万ドルの予算がつき、21万3000人のスタッフと136万人のボランティアにより、1万9800の施設で90万7000人の幼児に対して保育サービスが提供された。ヘッドスタート補助金を交付されている保育施設は、ヘッドス



タートプログラム作業基準に準拠したプログラムを計画・実施・評価することが義務付けられている(深堀 2008、pp.140-142)。

ヘッドスタートの目標と成果指標を見ると、「1.子どもの健やかな成長と発達を促進する」「3.子どもに教育・健康・栄養サービスを提供すること」という項目以外に、「2.子どもの主たる養育者としての家族を支援すること」「4.子どもとその家族に地域の公共サービスを斡旋すること」「5.プログラムを適切に運営し、保護者の意思決定への参画を促すこと」など、地域コミュニティでの家族支援が重視されている様子が伺える(深堀 2008、p.143)。ヘッドスタートで親の参画が重視されるのは、それまでの親共同保育の考え方が影響しており、親が保育の質を直接観察できる点や、子どもの人数に対する大人の数が多くなること、自分たちで保育を改善したり、保育料を安く抑えられること、親同士のコミュニケーションから学べることなどがメリットとして挙げられる(池本 2014、p.197)。

筆者が2012年に訪問したニューヨーク市のバンクストリート・ヘッドスタートプログラムでは、保護者がボランティアや副担任として参加して保育を行っており、近くの公園への引率などにも同行する<sup>4)</sup>。その目的は、参画を通じて保護者自身が子どもへの関わり方を学ぶことにあり、この点は日本の保育所保育指針とも共通する。しかし、ヘッドスタートプログラムの担当者が語るように、決まった保育カリキュラムを固めてしまわずに、保護者を巻き込んで一緒に考え、決めていくということが大切にされている。保護者対象のオリエンテーションやファイナンス、食育などのワークショップが行われるなど、より踏み込んだ保護者の子育て支援プログラムがある一方で、親も寄付集めのイベントを企画するなど、より積極的な参画をしている点が特徴的である(新谷 2016)。

ヘッドスタートは成熟した幼児教育政策であるが、必要な対象家庭をすべて拾えているかに課題が指摘されている。推定では、対象となる低所得家庭の3歳児の在籍率は20%未満、最も豊かな家庭層を除くと全体で50%未満しか援助を受けられておらず、早期ヘッドスタートに至っては対象児童数の5%未満であるとされる(キャサリン&ジェーン 2018年訳書、p.257、p.282)。また、女性の社会進出に伴い増えたワーキングプア層が置き去りにされているという指摘も見られるようになった。そこで、すべての子どもを対象として保育の質向上を図る取り組みが必要とされ、後述するスマートスタートが着目されている。

## 2. スマートスタートプログラムの内容

### 2.1 ノースカロライナ州の幼児教育・保育

ヘッドスタートプログラムは、米国における連邦政府の伝統ある補償教育政策であるが、1980年代には幼児教育・保育ニーズの高まりに応じた十分な予算が投入されないことから、各州が独自の幼児教育プログラムを始めるようになった。幼児教育に対する取り組みは、教育に関心を持っている知事であることをアピールする材料となったためである。また、インフレなどで生活が苦しくなり、単身家庭も増え、女性が職場に戻る必要性が高まっていた。特に、ノースカロライナ州は、働く女性が全米でも多いにもかかわらず、平均給与は低いという状況であった。また、全国でもテストスコアが低く、保育の質も低かった。経済界からこうした状況を改善するよう要求が高まったこともあり、より多くの家庭の子どもを対象とするスマートスタートが生まれることとなった。

スマートスタートは、家庭訪問や保護者向けプログラムなどの取り組みや、各地域での協力関係形成のための基金であり、保育の質の向上のための改革として注目されている(キャサリン&ジェーン 2018年訳書、p.269)。ノースカロライナ州は、連邦政府の幼児教育に関する競争的基金を獲得しているが、その申請にあたり、本節で取り上げるスマートスタートは、重要な組織として位置付けられている(Race to the Top Early Learning Challenge「2014 annual performance report」June 2015, p.9)。基金獲得には、乳幼児期の学習発達プログラムの質改善や、教育省と保健社会福祉省の共同行政によ

る包括的アプローチを含む計画をしている州であることが必要であり、ノースカロライナ州は「NC Foundations for Early Learning and Development」など学習発達基準の設置などでこれに応じている。

## 2.2 スマートスタートプログラムの概要

スマートスタートは幼児教育の全米的なモデルの一つであり、ノースカロライナ州のすべての子どもを対象とする包括的支援サービスである。教育知事として有名なハント知事が三期目を迎えようとする 1993 年に創設され、当初は州の人的資源省内に設けられた幼児発達局が実行を担ったが、その後「子どものためのノースカロライナ州パートナーシップ(North Carolina Partnership for Children, Inc.(NCPC)」という、様々なアクターが参画する非営利団体により運営が移管された。

当初は、各地で行われている約 1 万ほどある保育施設のコーディネートをすることが仕事であった。地方政府の自主性を重んじる、クリントン政権の核となる「政府の再構築(re-inventing government)」アプローチを採用した。これは、連邦政府の役割を小さくし、予算を縮減するためにとられた手法である。政府は、パフォーマンスベースの結果評価を行う代わりに、自由裁量や自律性の余地を拡大するというものである。

地域ごとに裁量権を持ったスマートスタート・プログラムの支部があり、そこが認可保育施設のネットワークの拠点となり、保護者のニーズをヒアリングして保育サービスのマッチングを行ったり、保育の質評価、保育者に対する研修や保育サービスの向上支援を行う。ヘッドスタートが、連邦政府予算による、低所得層の 3、4 歳児を対象とする就学前プログラムであるのに対し、スマートスタートは州や民間基金による、6 歳以下のすべての子どもとその家族のための様々なサービスと位置付けられる。また、スマートスタートは新生児からを対象とするのに対し、NC Pre-K と呼ばれる州のプログラムは、社会経済的に不利な家庭の 4 歳児を対象とする点で異なる。以下、支援領域、支援内容、質評価、成果ごとに整理する。

表 1 スマートスタートに関する年表

1993 年	法案成立、人的サービス省幼児発達局で管理
1994 年	1 月に 12 のパートナーシップでサービス開始 2000 万ドルの予算請求
1995 年	11 のパートナーシップ追加
1996 年	12 のパートナーシップ追加 人的サービス省から NCPC に機能移管 プログラムの予算管理、契約管理、コンプライアンスの監督、技術的支援など割当金の 3 割を保育費補助に使うことが決まる
1997 年	州全体(100 カウンティ)に広まる 割当金の 7 割を保育に関する活動に使うことが決まる
1998 年	知事が追加予算として 5700 万ドルを請求
1999 年	合計 2.2 億ドルの予算

(Kroll&Rivest, 2000 をもとに筆者作成)

## 支援領域

スマートスタートのプログラムは、郡によってその内容は異なるが、5つのカテゴリーで支援される。1つ目は、保育の質を高める、という点であり、保育者一人当たりの子どもの数や、保育者の研修、職場への定着に焦点が当てられている。2つ目は、必要とする家庭が保育にアクセスできているか、という点である。3つ目は、保育費用が適切であるかという点である。4つ目は、健康ケアと教育に関する保育の質のバラツキを改善することであり、5つ目は支援を必要とする家族の支援である。誕生から 5 歳まで、安全で健康的なケアを行い、学校での成功に必要な学習スキルを身につけること、家庭での子育てを支援すること、予防的支援のためのアクセスを支援することが行われる。

スマートスタートでは、地域コミュニティとの協働が重視されており、このことは理事会に多様な

アクターが入っていることに象徴されている。スマートスタート自体の評価については、公式にはノースカロライナ大学チャペルヒル校の、子どもの発達のためのフランク・ポーター・グラハム・センターで行われた。

## 支援内容

サービスには、親の保育ニーズの聞き取りや、歯科ケア、発達検査、質の高いケアセンターの紹介や家族支援などがある。支出の大半は、保育料軽減のための保育施設への補助金であり、残りの3割がその質評価や改善に、1割が家族支援に当てられる。ここで、保育施設への補助金を提供する代わりに、質保障のための取り組みをすることが求められるという構造があると考えられる。

スマートスタートは、特定のケアセンターでなく、ケアセンターの改善を支援するものであり、教職員の退職率を減らしたり、教材の提供などを行う。どのような取り組みをするかは、カウンティ(郡)毎に異なる。例えば、子どもの肥満防止のために菜園活動を行ったり(ガルフォード郡)、保護者参加プログラムとしての図書館訪問活動(ナッシュ・エッジコンブ郡)、出張型の絵本読み活動(マジソン郡)、保護者の保育参画(ブルズウィック郡 parents as teachers)などが行われている。

## 質評価

ニューハノーバー郡について見ると、保育施設を選ぶ手順は、まず地域の相談センター(child care resource and referral agency:CCR&R)に電話すると、相談をもとに住んでいる地域の施設が紹介されるので、実際に行ってみてから選ぶ、という流れである。ただし、そこで終わりではなく、親が最初で最も重要な保育者という位置づけであるため、親としてどのような関わりができるかを、保育施設と話し合った上での参画が求められている。

ノースカロライナ州では、保育プログラムは3人以上の子どもに対して1日4時間以上と決められている。最低基準として、健康や安全上の規定を満たしていること、救急措置や犯罪歴チェックができていないこと、火災防止措置が取られていることなどが挙げられている。スタッフの資格やカリキュラムを満たしていないことについての罰則があるわけではないが、これらの質を向上させていくことが期待されている。また、ノースカロライナの基準以外にも、全米基準として、The national association for the education of young children(NAEYC 全米幼児教育学会)や、The national association for family child care(NAFCC 全米家庭的保育協会)も参照することが勧められている。

保育サービスの質を測る主な指標は、健康と安全、グループサイズや保育者一人当たりの子ども数、保育者の学歴と転職率、家族参画、保育者と子どものやりとり、発達を考慮したカリキュラムである。保育施設の質評価は、6つの指標で測られる。一つ目は、近年、日本でも広がり始めている環境評価スケール(Early Childhood Environment Rating Scale、ECERS)である。2つ目は、2000年9月から州で導入されたノースカロライナ認可システム(NC Star-Rated License)であり、スタッフ教育とプログラム基準で評価される。3つ目は、クラス評価システム(Classroom Assessment Scoring System)であり、主に保育者と子どものやりとりに焦点があてられる。4つ目は、同じく保育者の関わりを階層状に評価するピラミッド型観察ツール(Teaching Pyramid Observation Tool: TPOT, for infant-toddler: TRITOS)である。5つ目は転職率や保育者に対する調査であり、6つ目は子どものパフォーマンスや成長に関する報告書である(Teaching Strategies Gold performance and growth reports)。このように、環境、プログラム、保育者と子どもとのやり取り、子どもの成長と、多面的な評価が行われている。これら観点で評価され、5段階で保育の質が評価される。



## 成 果

スマートスタートに参加した子どもは、第3学年の読解、算数のテストスコアが良く、特別支援プログラムを受ける割合も低い。cf) Kenneth らの研究 (Smart Start and Preschool Child Care Quality in NC, March 2003、Kenneth et al. 2014, 2015, 2017、デューク大学)

2011年3月のデューク大学の調査では、早くから参加した子どもほど効果が見られたということである。2001年から取り始めたデータによれば、質の高いケアを受けている割合は33%から64%に向上し、発達検査を受ける率も81%から98%に向上した(スマートスタートのホームページより <http://www.smartstart.org/>)。

## 3. 考 察

米国では、女性の社会進出に伴う保育ニーズの高まりや、民間ベースで展開する保育環境の質保障を求める声が高まった結果、1990年代にはノースカロライナ州でスマートスタートの取り組みが始まった。伝統的な補償プログラムであったヘッドスタートは、州の独立性が高いことも影響し連邦政府予算が少なく、支援を必要とする家庭に十分には届かないことが課題であった。加えて、福祉から就労へと転換した米国の保育政策の中で、ワーキングプア層の保育環境が整備できていなかったことは喫緊の課題であった。また、リーマンショック後の予算削減や、学力向上が政策課題となったことから、幼児教育・保育はこれに関連する政策イシューとなり、ニューヨーク市では幼保一元化に伴う実質予算の削減や、認知領域の比重が高い基準を参照する必要性が生じた結果、ヘッドスタートで重要視された家庭支援・発達障害への早期介入、栄養プログラムの成果などが正当に評価されなくなる恐れも指摘された。

ノースカロライナ州で1993年から始まったスマートスタートは、より多くの家庭を対象とする保育プログラムが期待される中で始まった。その特徴は、次の三点にまとめられる。一つ目は、様々なアクターの参画する運営体により、認可保育施設のネットワーク拠点となり、質評価や研修、施設改善支援を行うとともに、家族支援や地域コミュニティ開発も事業領域とする包括的アプローチを行う点の特徴である。その支援内容は、親の保育ニーズを聞き取り、施設を紹介するだけでなく、「親が第一の先生」という理念のもと、親の参画を含むパートナーシップ関係を築くことを含む親支援や、読み聞かせに関する訪問指導、保育者の資質向上や定着の支援、発達検査や歯科ケアなど多岐にわたり、これらをワンストップ型サービスとして提供する拠点となっている。親が保育に参加する中で、親の育児スキルを高めるというアプローチは、ヘッドスタートのアプローチと重なるものである。二つ目は、政府補助金に頼り切るのではなく、企業や地域社会、ボランティア団体などからの寄付なども財源としている点である。このことは、財源を豊かにすることだけでなく、支援内容の幅を広げることにもつながっている。三つ目は、保育の質評価にあたり、環境評価スケールに加え、保育者と子どものやりとりを見るために様々な評価ツールを用意している点である。親の参画を促したり、地域コミュニティとのつなぐことなども、保育の質保障の仕組みとして機能していると考えられる。

ヘッドスタートとの違いについて言えば、ヘッドスタートが連邦政府の予算に基づく全米的な取り組みであるのに対し、スマートスタートはノースカロライナ州の地域・寄付ベースの取り組みであるという点がまず挙げられる。ノースカロライナ州では限られた低所得層を対象とするヘッドスタートと、主に中間層を対象とするスマートスタートの二階建て構造となっている。ヘッドスタートが親へのアプローチを軸としているのに対し、スマートスタートはより広く地域コミュニティとして子どもと親を支えるネットワークを張り巡らそうとしている点が特徴である。ただし、すべての家庭を対象とすることで、ヘッドスタートに見られた、社会的マイノリティをエンパワメントするようなアプローチやそのための予算にどのような影響が出ているのかにも目を配る必要があろう。

## おわりに

最後に、本研究を通じての日本への示唆について述べたい。日本でも財源が縮小する中、認定こども園としての統合や民間委託が進められる自治体もみられる。また、規制緩和により保育業界に様々なアクターが入り込み、商業ベースのチェーン展開の動きも見え始めている。私立幼稚園連盟の研究会など、保育の質を高めるための取り組みも見られるが、各園の独自性が高く、保育の質を見直し改善するかどうかは、各園の運営に任せられている。近年では、環境評価スケールの導入事例や、横浜市の第三者評価などの事例が見られるものの、まだ十分とは言えない。園児の安全が懸念される事故が報道されるが、このような事故を防ぐためにも、どのような観点で自園の取り組みを見直す必要があるのかを考えると同時に、保育の質を担保するための十分な人的・物的資源の保障を考える必要がある。

そのためにも、スマートスタートで用いられる評価ツールや行政に頼り切らないための資源獲得の方法などを今後調べ、日本の文脈に応じて考えていくことも検討したい。特に、スマートスタートの各支部が裁量を持って寄付を獲得し、独自にプログラムを展開している点は、今後、日本においても非営利組織などが地域ごとの包括的支援サービスを展開する上で参考になる。今後の研究として、スマートスタートの実地調査を行うとともに、その知見を日本での就学前支援に関するアクション・リサーチに活かしたい。

**謝辞：**本研究は JSPS 科研費 21K02292「学力格差是正に向けた就学前の包括的支援に関する日米比較研究」の助成を受けたものです。

## 注

- 1) ベリー就学前プロジェクトでは、就学前での介入について15歳から18歳までの認知効果を検証している。1962年に調査を開始し、3、4歳児を対象に毎年17人から28人までの子どもを対象として合計123人の認知効果を検証した。介入グループは58人、比較のために統制されたグループが65人であり、各グループで毎年10人前後が対象となっている(Schweinhart&Weikart1980, p.21)。このように、非常に小規模を対象に実施した調査結果であることにまず留意する必要がある。また、各グループの差をみると、介入グループの51%は両親ともに働いていないが、統制グループでは34%であった。有意差があるのは母親が働いているかどうかであり、介入グループで母親が働いているのは4%であるが、統制グループは22%が働いていた(同、p.23)。グループの差で有意差があったのはこの項目のみであり、ここに注目すれば、母親が働いているかどうかで認知発達の効果に影響が出るという読み方もできる。同プロジェクトの報告では、幼児教育への「投資効果」に比重が置かれ、それゆえ OECD でも注目されがちである(例えば、Weber, Foster&Weikart1978)。しかし、同プロジェクトについては、どのような介入プログラムであったのかに改めて着目する必要がある。なお、介入プログラムの比較については、加藤ら(1987)がまとめている。
- 2) 米国の幼児教育・保育施設利用状況を見ると、日本や OECD 平均と比べて低く、ヒスパニックの親ほど子どもを預けない傾向にある、なども指摘もされている(深堀 2013, p.8)。また、週50時間以上働く人の割合は、日本が31.7%であるのに対し、アメリカは11.1%であり、子育てに割く時間もアメリカの方が多いことも、利用状況の差に影響していると考えられる。新型コロナウイルスによる医療崩壊の度合いを見る限り、米国の自助を基本とする制度には重大な陥穽があると考えられる。一方で、2018年9月のハリケーン・フローレンス後に米国を訪問調査した際には、教会やボランティア団体など、地域コミュニティに根ざした相互扶助の仕組みにより、社会的弱者の救済を行う様子も見られた。本稿で扱うスマートスタートの仕組みは、後者の性格を踏まえた仕組みであると考えられる。



- 3) 近年導入されている Quality Rating and improvement system (QRIS) というシステムには、ゲイツ財団などの影響みられる。公立学校が多い学校教育よりも保育業界の方が市場モデルとの親和性が高く、新自由主義教育改革の弊害が生じないかに留意すべきという指摘もある(三品 2017)。
- 4) プログレッシブ教育を重視するバンクストリート単科大学の事業の一つであり、毎年 68 家族を無償で受け入れている。「発達相互アプローチ (developmental-interaction approach)」を採用しており、子どものニーズや興味、発達課題を支援し、学習者である子どもと、社会的・物理的環境との相互作用を重視し、インクルーシブ・プログラムが基本とされる (BankStreet ホームページより)。2012 年の訪問は、深堀のニューヨーク市の幼児教育・保育政策に関する調査に同行する形で得た情報である。その結果、ヘッドスタートプログラムも従来の性格を保持することが難しくなっている様子が見られた。ニューヨーク市では、保育サービス量を増やすために民間委託先を拡大するとともに、質保証の整備を始めているところであった。幼保一元化が進められる中で、ヘッドスタートの財源も、保育に関する州の補助金などと統合されることとなり、バンクストリートに入る予算は、事務作業の増加にも関わらず減ってしまう。加えて、リーマンショック以後財源不足に陥っていた米国では、各州が競争的基金を獲得するために、全米共通カリキュラムであるコモンコアに依拠する動きが活発になっていた。その影響はニューヨーク市の幼児教育にも及び、予算獲得のために、全米共通カリキュラムであるコモンコアやニューヨーク州の幼稚園段階の基準を参照してカリキュラムを作る必要があることが求められた。ヘッドスタートプログラムの主軸であった家庭支援や発達障がいへの早期介入、栄養プログラムの成果が正当に評価されないことへの不満も見られた。ヘッドスタートの成果指標には、絵本の読み聞かせや言葉遊びなど従来の保育活動の実践が見られるが、その成果として「アルファベットの文字を 10 個以上覚えている」などの画一的な指標が用いられることには留意が必要である (深堀 2008, pp.149-150)。ニューヨーク市のコモンコアの幼稚園段階の拡張に対する市民の反応 (新谷 2019) を見ると、「遊び」を重視する保育・幼稚園文化との闘争が見られる。日本でも「10 の姿」により幼小接続が図られるが、小学校でのテスト主義が浸透すれば、就学前にもプレッシャーはかかるだろう。ここから、競争的基金に紐づけられた学力向上政策や、幼保の財源一元化を進めることは、幼児教育・保育における基準の多様性を損ない、学力を中心とする基準の硬直化をもたらす弊害があることが指摘できる。

## 参考文献

- 池本美香編著 (2014) 『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』 勁草書房
- 池本美香 (2018) 「保育評価の展望： ― 一元的評価の意義と可能性 ― 」『保育学研究』 第 56 号 1 巻, pp. 11-20
- 泉千勢 (2008) 「世界の幼児教育・保育改革最前線」 泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編著『世界の幼児教育・保育改革と学力』 明石書店, pp.21-28
- 埋橋玲子 (2018) 「諸外国の評価スケールは日本にどのように生かされるか」『保育学研究』 第 56 号 1 巻, pp.68-78
- キャサリン・マグナソン&ジェーン・ウォルドフォーゲル (2018)、「第 9 章 アメリカ 低所得の子どもに対する質の高い幼児教育と保育の提供」 ルドヴィク・ガンバロ他編 山野良一・中西さやか監訳『保育政策の国際比較』 明石書店, pp.249-278
- 加藤泰彦、平松芳樹 (1987) 「ワイカート・レポートの概要とその意義? 幼児教育カリキュラムの追跡比較研究 (I)」『中国短期大学紀要』 第 18 号, pp.35-45.
- 新谷龍太郎 (2016) 「学力格差是正に向けた就学前教育の研究」『保育研究』 第 44 号, pp.23-31
- 新谷龍太郎 (2019) 「米国における共通コア州スタンダーズの幼稚園段階の検討」『保育研究』 第 49 号, pp.2-10
- 常森裕介 (2010) 「貧困児童をめぐるアメリカの育児支援制度」『比較法学』 第 43 号 3 巻, pp.33-62
- 日本財団子どもの貧困対策チーム (2016) 『子供の貧困が日本を滅ぼす』 文春新書

- 深堀聡子(2008)「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・汐見稔幸編著『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店、pp.130-153
- 深堀聡子(2013)「アメリカ」『諸外国の幼児教育施設の内容・評価の現状や動向に関する調査および幼児教育の質保証に関する国際比較研究』平成24年度文部科学省委託「幼児教育の改善・充実調査研究」上智大学
- 前田正子(2017)『保育園問題』中公新書
- 三品陽平(2017)「アメリカにおける保育の質評価・向上システム(QRIS)普及の背景」『現代教育学研究紀要』第11号、pp.13-23
- 山野良一・中西さやか(2018)「監訳者あとがき」ルドヴィク・ガンバロ他編、山野良一・中西さやか監訳『保育政策の国際比較 子どもへの貧困・不平等に世界の保育はどう向き合っているか』明石書店、pp.315-321
- Barnett, W.S., Megan, E., Carolan, J.F. and Squires, J. H. (2011) *The State of Pre-school 2011: State Preschool Yearbook*, National Institute for Early Education Research.
- Kroll, Carolyn K.; Rivest, Michele (2000), *Sharing the Stories: Lessons Learned from 5 Years of Smart Start*, Early Childhood Initiatives in North Carolina
- OECD 編著・秋田喜代美他訳(2019)『OECD 保育の質向上白書 人生の始まりこそ力強く：ECEC のツールボックス STARTING STRONG III』(=OECD(2012), *Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*)、明石書店
- OECD(2017), *Starting Strong V: Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education*
- OECD(2021), *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care*
- Schweinhart, L. J., Weikart, D. P. (1980) *Young Children Grow Up: The Effect of the Perry Preschool Program on Youths Through Age 15, Monographs of the High Scope Educational Research Foundation no.7, High/Scope Foundation*
- Weber, C. U., Foster, P. W., Weikart, D. P. (1978) *An Economic Analysis of the Ypsilanti Perry Preschool Project, Monographs of the High Scope Educational Research Foundation no.5, High/Scope Foundation*

## Smart Start covers Head Start — North Carolina ECEC Initiative —

SHINTANI, Ryutaro

This paper describes the framework of Smart Start which is becoming a national model in U.S. as early childhood education and care initiative, covers the problem of a traditional initiative Head Start. Using literature review, this paper points out four features of Smart Start, regional control, family support, parental participation, and quality evaluation.

There has been a great discussion about the closing achievement gap, and OECD focus ECEC to solve this problem. Head Start has been a famous early childhood initiative United States. However,

since the 1980s, the childcare supply shorts because of the increasing the rate of women's acquiring job. In other words, Head Start targets the poverty family, but wider range of childcare policies were needed.

The different from Head Start, Smart Start supports many North Carolina's childcare providers who are vital to working families and the need for increased subsidy rates to support. It is a fund for ECEC collaborating at each community and run by a non-profit organization with a variety of actors. Each Smart Start partnership is a platform of childcare providers network, supply comprehensive support service such as matching parent and providers, evaluating the quality of childcare, training for staff, provider support for improving childcare services, home visit, program for parents, screening for special education, dental care, and more.

It can be seen Smart Start covers the problem of Head Start, but the further study of funding and program would be of value to the field of Japanese ECEC study.

**Keywords:** Head Start, Smart Start, North Carolina, ECEC