

## 7) 「チャイルドケア 10 年戦略」と

### 「2006 年チャイルドケア法」

#### (1) 「チャイルドケア 10 年戦略」

2004 年、政府は乳幼児の教育とケアに関与し、親の就業と家庭生活の両立（ワーク・ライフ・バランス）を可能にするために当計画を発表した。この計画の正式な名称は「チャイルドケア 10 年戦略；親の選択、子どもにとって最良のスタート<sup>30</sup>」である。計画の目的は、どの親も良質の幼児教育・保育を利用することができ、それが家族の多様性に対応した柔軟で質の良い、保育料が妥当であり利用しやすいものになることである。

主な項目は次のようなものである；

- ・育児休暇の実施（2007 年 4 月から有給の 9 か月の休暇実施、目標は 1 年）
- ・ワーキング・タックス・クレジットの実行により保育料負担の軽減
- ・無償幼児教育の範囲を拡大（現在週に 12 時間半であるが 2010 年には 20 時間に）
- ・2010 年までに確かなスタート・子どもセンターをどのコミュニティにも設置
- ・学童保育の拡充
- ・保育（ケア）に幼児教育を取り入れることを地方当局に新たに義務付け

#### (2) 2006 年チャイルドケア法

政府のチャイルドケア 10 年戦略に法的根拠を与えるものであり、幼児教育と保育に特化した法律として先駆的な法律である。地方当局に以下の 3 点において幼児教育と保育の供給の責任を法的に負わせるものである。

・「子ども問題」に示された 5 つの目的の成果がすべての就学前の子どもにあらわれ、格差を減じること

・働く親たちに適切な保育手段を保障すること

・保護者に、よりよい情報提供を行うこと

ここまで幼児教育と保育（ケア）の統合について特に述べてこなかったが、これによりいわゆる「幼保一元化」に法的裏づけが与えられた点で非常に画期的といえる。わが国でも「幼保一元化」は古くて新しい問題であるが、イギリスにおける「幼保の乖離」はわが国とははっきりと様相を異にする。

日本においては「保育に欠ける」ことが保育所入所の条件であるが、この条件は決して社会的スティグマ性を帯びていない。中には特別な処遇を必要とする場合もあるが、小学校入学時におよそ 40% が保育所出身であることはすでに保育サービスが一般家庭にとって特別のものではないことの証左であるといつてよいだろう。民間の認可保育所には補助金が国と地方自治体両方から適用され、公立の保育所と同じ保育料で基本的に同じサービスが提供される。3 歳以上の子どもについては幼稚園教育要領の内容に準じた保育所保育指針にそって幼児教育が提供されていることは既知の事実である。

イギリスの 1990 年代初めの状況では公立デイ・ナースリーは特別の処遇を必要とする子どものためのものであり、これは在所率がおよそ 2% ということから理解される。単に親が働くために保育が必要な場

合は、高額な保育料がすべて親の負担であった。デイ・ナースリーはケアが提供される場所であり幼児教育とは無関係であったのである（実際の保育内容についてはこの限りではない）。この状況は10数年の間に大きく様変わりし、その総括が2006年チャイルドケア法といえる。

なお、依然として保育料は保護者にとって負担の多いものであり、民間の保育所の運営は恵まれない地域では財政的に困難であるという状況の解決への道は遠い。

## 8) 新たな専門性と子ども・学校・家族省

### (1) 多面的専門性

これまで述べてきたことから、子ども、青少年、家族に対するサービス提供を最も効果的に行うために、複数機関が協同して対処に当たるといった方式が政策的に促進されてきたことがわかる。EYDCP、子どもトラスト、いずれも複数機関により組織されている。

特に支援を必要とする対象に個別に対処するのではなく、普遍的サービスの底上げを図る中で特定の対象に働きかける、というアプローチの方法が取られるようになった。保育重点センターがそのモデルであり、その成果は子どもセンターへと敷衍されていった。

その基本的な考え方は、総体主義(horism)と多面的専門性(multiprofessionalism)である<sup>31,32</sup>。子ども(青少年、家庭)のニーズ、発達、経験は概念的にも実際的にも全体論的に考えられなくてはならず(総体主義)、健康、教育、ソーシャル・サービスは子どもに関わる専門家によって統合されたかたちで提供

されなくてはならない(多面的専門性)。このふたつは表裏一体をなすものであり、次にこの多面的専門性に注目してみる。

『子ども問題』では子ども(青少年、家族)にかかわるすべての人(公立、民間、ボランティア)が共通した一連の技能と知識を有するべきであるとした。この見解にもとづき当時の教育技能省が関係者との審議の上開発したのが『子ども分野従事者の基本的技能と知識<sup>33</sup>』(2005)である。そこでは、以下の6項目について必要な基本的技能と知識が挙げられている；

- ・効果的なコミュニケーションと関与
- ・子どもと青少年の発達
- ・子どもの安全確保と福祉増進
- ・移行期の援助
- ・複数機関の協同
- ・情報の共有

いずれも多面的専門性に関わることであるが、特に<複数機関の協同>に注目してみる。表1にその内容を抜粋した。内容は綱領的なものであるが、細部まで明文化されていることがわかる。

表1 他機関との協同に必要な技能と知識

<p style="text-align: center;">技 能</p>	<p><b>コミュニケーションとチームワーク</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■他のプラクティショナーや専門家に対して傾聴の姿勢を持って効果的にコミュニケーションを図る。</li> <li>■他の人と専門用語や略語の理解が異なる場合があることを十分認識する。</li> <li>■プラクティショナーが対象者（子どもや青少年、親やケアラー）に対して援助が行えるような時宜を得た、適切で簡潔な情報を与える。</li> <li>■必要に応じてIT技術を用いて情報の記録や要約、共有やフィードバックを行う。</li> <li>■組織の方針に沿って行動し複数機関の連携を進捗・維持させ、他の人が対象者に対して行った貢献を尊重する。</li> <li>■公式・非公式な情報交換をして経験を共有し、親やケアラーであるおとなと協同する。</li> </ul> <p><b>適切な自己主張</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■行動的であり、必要な行動の主導権をとり、自分の判断を推進できるようにしたり、備えたりする。</li> <li>■直接的な役割を超え見通しをもち疑念については質問をして自信を持って改善をこころみる。</li> <li>■事実を示し客観的に判断する。</li> <li>■現在の職場環境の下で可能な支援について明らかにする。</li> <li>■自分に助けが必要かあるいは他のプラクティショナーや専門家に助言を得るかを判断する。</li> </ul>
<p style="text-align: center;">知 識</p>	<p><b>役割と限界</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■職場での自分の主たる任務と責任を知る。</li> <li>■自分が組織にできる貢献と専門性と同僚ができる貢献と専門性の価値を知る。</li> </ul> <p><b>質問の心得</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■異なる集団の状況の中での自分の役割とそのプロセスに自分が貢献できることを知り、自分が他の専門家と共に職務を遂行することの価値を知る。</li> <li>■専門家に学んで技能と知識を高め、専門家に依頼する必要を最小限とし、自分の向上と共に対象者に継続して関わる。</li> <li>■対象者にかかわる複数機関と個人に対する全般的な知識とその範囲を知り他の専門家の役割と責任について認識する。</li> </ul> <p><b>手続きと働き方</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ケースに対して何をすべきかを知る（例；紹介か関与か）</li> <li>■事件や不測の行動の報告でなにがきっかけとなったか知る。</li> <li>■自分の所属する、あるいは他の機関の組織として価値を置くこと、信念、文化について知る。</li> <li>■他の機関等から不十分な回答しかない場合に何をすべきかを知るとともに対象者にとって何が最善かについて明確にしておくことを怠らない。</li> <li>■他機関と効果的に連携するためにその手法、目的、役割、関係性について理解する。</li> <li>■＜子どもと青少年についての共通アセスメント＞について知り、必要な場合に用いる。</li> </ul> <p><b>法律、政策、手続き</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■対象者に関わる鍵となる法律と更なる情報の入手先について知る。</li> <li>■雇用者の予防規定と保健・安全方針と手続き、その適用について知る。</li> </ul>

## (2) 子ども・学校・家族省<sup>34</sup>

2007年6月、首相の交代に伴って<子ども・学校・家族省>が、他の2省<情報・大学・技能省<sup>35</sup>><ビジネス・企業・規制改革省<sup>36</sup>>とともに設置された。これら3省は、それまでの教育技能省<sup>37</sup>と通商産業省<sup>38</sup>の置き換えである。

子ども・学校・家族省は以下のような声明を出している；すべての子どもと青少年がその持てる力を十分に発揮するためには統合されたサービスとすぐれた教育が求められる。過去10年の蓄積の上にこの省は成り立っており、次の3つの課題にあらためて挑戦することを目指している；より多くの子どもと青少年の期待される水準への到達、より多くの子どもの貧困からの脱却、落ちこぼれた青少年がやり直せること。また、子どもと家族に影響を与えている人口学的・社会経済的変化、技術革新、国際競争の激化に対応するための組織改編である。

## 2. 生涯学習を核とした家族支援が子どもの生育環境整備に果たす役割について；イギリスのペングリーン・センターにみる

### 1) 事例としての意義

イギリスにおける乳幼児の教育とケア、家族支援分野におけるここ10年ほどの目覚ましい変化の中で、家族支援、保育（幼児教育とケア）サービス、研修機会等を提供する「統合センター」としてその最先鋒に位置づけられるのが、イングランド中部に位置するノーザンプトンシャーのコービー

という町（人口5万人程度）にあるペングリーン・センターである。センターのある地域はイングランドで経済的に下位20%に属する恵まれない地域のひとつである。そこで得られる職の主なものはシフト・ワークが標準である低賃金の工場労働である。センターは、カリスマ的とも表現される<sup>39</sup>マギィ・ウォリーのリーダーシップを大きな要因として、1983年のセンター設立以来着実に成長を遂げてきた。

主だった最初の大きな動きは、1986年から1996年までの11年間かけてヨーロッパ共同体／連合の委員会が行った「保育に関するECネットワーク Europe Commission Network on Childcare、以下EC保育ネットワーク）」プロジェクトにおいて重要な役割を果たしたことである。つづけてイギリス国内で1997年の政権交代以降は、政府の保育拡充政策に沿って先駆的な実践を行っている。今や国内のみならず国際的にも注目される多機能統合機関として成長を遂げた。

当局の保護を必要とする子どもの数は、他地域と比較して少ないことがメイキンスにより示されている<sup>40, 41</sup>。センターの取り組みが効を奏していることのあらわれであろう。ではその取り組みとは具体的にはどのようなものだろうか。子どもの成育環境整備という観点から、どのような特徴があるのだろうか。本項では、センターにおける取り組みの諸相と、その中核的な理念について探る。

## 2) ペングリーン・センターの概要

### (1) 設立の経緯<sup>42, 43</sup>

ペングリーン・センターの位置するコービィは1930年代には鉄鋼の町として活況を呈していた。だが1970年代に至って工場は次々と閉鎖され、センター設立の1983年当時には町は不況のさなかにあった。男性の43%は失業しており、栄養不良と劣悪な住環境、高い乳幼児死亡率が家族の生活を脅かしていた。

当時、労働党の有力者であるジミー・ケインは、困窮した家族が必要とする総合的なサービスを提供する、地域に根ざしたセンターが必要であるというビジョンをもっていた。ケインは教育と福祉が統合されたサービスが求められていると確信していたのである。その確信は実現され、センターはノーサンプトシャー・カウンティから財源を与えられ、教育局と民生局、地元の保健所が加わった運営がなされることとなった。センターは6人のスタッフと50人の子どもという陣容で、マギー・ウォーリーをディレクターとしてスタートした(Whalley, 1994)。その正式な名称は<5歳未満児とその家族のためのペングリーン・センター The Pen Green Centre for under 5s and their families>である。

当時コービィには若い両親の子どものための公的なサービスは最小限しかなく、援助を必要とする家族に対する伝統的なボランティア・サービスはほとんどなかった。私立のデイ・ナーサリー<sup>44</sup>が1か所、少数の登録チャイルドマインダー<sup>45</sup>、少数のプレイグループ<sup>46</sup>が存在するだけであった。小学校付設の幼児クラスは申込者が余りに多いのと保育時間が短いために、教育を受けることや職場復帰を望む親たちにとっては助けにならなかった。公立のデイ

・ナーサリーは1か所もなかった。福祉子どもセンターもあるにはあったが、地域の親たちからは「問題のある家族」にとっただけのものであると受けとめられていた。

センターのスタートは地域住民から歓迎されたものではなかった。なぜなら、住民の反対を押し切って閉鎖された総合制中学校の建物にセンターが設置されたからである。スタッフは任命されてから後、実際に校舎の改築が行われてサービスが開始されるまでの数か月間を、ヒヤリングを通して地域のニーズの掘り起こしを行うことに費やした。そしてセンターは地域の強い関与をもってスタートし、スタッフの人選から任命も地域住民の参加によって行われた。地域の親たちの多くが、後にはセンターの有給スタッフとなったり、ボランティアとして業務を行ったりしている。

## (2) スタッフのトレーニングとキャリア・アップ

センターでは恵まれない地域でのファミリーサポートを目的とし、就学前教育サービス、ソーシャル・サービス、保健サービスという3つの異なるサービスの統合された形態と機能が期待された。したがって雇用されたスタッフも教育、福祉、保健と異なるバックグラウンドと経歴を有し、スタッフ間の協同も容易に成立するものではなかった。

センターでは子どもに直接関わるスタッフはファミリー・ワーカーと呼ばれ、1人あたり10人程度の子どものとその家族を担当する。ファミリー・ワーカーは家庭訪問などを含み家族の状況を把握する。ワーカーには複数の分野の知識と技能が求められ

た。

そのために研修は不可欠であった。表1に一時期の研修の内容を示したが、このように内容は多岐に渡る。スタッフにとって、このような研修は自分の仕事の意義を見出すためにも不可欠なことであった。なぜなら就学前の子どもに関わる仕事は社会的地位の低いものであり<sup>47</sup>、そのような状況はともすれば意欲を失わせるものだからである。センターはワーカーに研修の機会を与え、仕事の重要性を認識させるとともに自己評価を高めさせ、キャリア・アップへの足がかりを与えた。

スタッフはセンターの研修重視の方針のもと、資格取得、研修やリサーチに取り組んだ。中等教育終了証の取得から職業訓練、オープン・ユニバーシティ<sup>48</sup>や成人学生として学部、修士課程、博士課程に入学して学位を取得するなど、それぞれの状況に応じて外部の教育機会を利用し、自らのキャリア・アップを果たしていった。それはセンターで提供されるサービスの質的な向上を伴った。

スタッフの能力開発はコミュニティへの深い関与を生み、親たちのニーズをつかみ、センター運営への参画や成人教育の機会、交流の場を設けることになった。それは親たちのエンパワーメントをも可能とした。

このようなセンターの運営は1980年代よりはじまった、労働力の近代化を旨とするイギリス政府の人材開発戦略<sup>49</sup>とも軌を一にしている。1980年代半ばには信頼できる全国共通基準に基づいた職業資格の枠組みの整備が求められ始めていた。労働者の能力開発と技能レベルの証明が可能となるような全国規模の明確で一貫性のある職業資

格制度が必要であるという認識が生まれていた。1986年には政府は全国職業資格委員会(以下、NCVQ)を設立し、すべての業種、産業にわたる職業資格階梯の設定に着手した。各分野で求められる知識や技能を細部に至るまでモジュール化し、段階を追って修得するプロセスを明確にし、能力開発を行おうとしたのである。

個人にとっては、職業階梯での位置づけの上昇というかたちで可視的なものとなる。それは本人にとっても自らの資質向上の動機づけとなり、全国的に統一された枠組みであるので、労働市場間での移動も容易になる。労働者個人の資質が向上することはイギリス経済の発展の重要な条件である。

ちなみに1980年代後半の教育改革は、先進的な産業や技術革新に耐えうるだけの学力水準を備えた人材を輩出することを目的としていたのであり、それに続く90年代の就学前教育への注目も、そのような人材育成を効果的に行うための生涯学習のスタート地点としての重要性を認識してのことであった。

ペングリーン・センターにおけるスタッフの能力開発、サービス内容の向上、コミュニティ・ディベロップメントの手法は、こういってよければ、イギリスの国家的戦略と見事に一致していたのである。

### (3) 1997年政権交代以降

冒頭に述べたように1997年の政権交代はイギリスの乳幼児の教育とケアの分野での大きな変化の始まりであったが、ペングリーン・センターにとってもいっそうの事業拡大の始まりであった。

表2は当時のペングリーン・センターの

事業の概要である。1997年には幼児の教育とデイケア、家族支援サービスを提供し、保育従事者のトレーニングも行うモデル機関として先駆的な取り組みを行うための「保育重点センター Early Excellence Centre」に指定された。「保育重点センター」とは1997年9月当時に7か所、最終的には25か所の設置が計画された政府のプロジェクトであり、ペングリーン・センターはその先陣を切ったといえる。

続く1999年には恵まれない地域でのヘッド・スタート計画といえる「確かなスタート Sure Start」地域プログラムの重点地域として指定された。さらに2003年には保育サービスと家族支援を統合させた「子どもセンター Children's Centre」の政府イニシアティブの実行とともに、その位置づけを得た。翌2004年には「統合センターリーダーシップ全国専門資格 National Professional Qualification for Integrated Centre Leadership=NPQICL」のパイロット・グループとして指定された。2005・2006年にはその実行に対して高い評価が与えられた<sup>50</sup>。

### 3) EC 保育ネットワークプロジェクトへの参与—父親プロジェクト

#### (1) EC 保育ネットワークとの関係

1986年、ヨーロッパ委員会には女性の就業を保証するには保育サービスが重要な社会政策であるという認識があった。そこで第2次機会均等プログラム(1986-1990)の一部として、EC 保育ネットワークと呼ばれるプロジェクトが立ち上げられた。このプロジェクトは改名を経て11年間継続した。

EC 保育ネットワークでは「ケアラーとしての男性」が重大なアジェンダ(議題)となった。機会均等とは雇用すなわち有償労働だけでなく、家事・育児・介護等の無償労働の両性による平等な分担を意味するものであり、男性が子育て責任のより直接的な部分、つまりケアを担当することもその一部、とみなされたからである。そこで子育てをする父親、男性保育者という「ケアをする男性」について徹底的な討論が行われた。父親の子育ての実現とその実現に向けての保育機関の果たす役割の重要性が認識され、男性保育者の雇用の必要性が主張された。

1990年イギリスのグラスゴーで開かれたセミナーでは、男性の子育てが取り上げられ、議論の対象となった。このセミナーでの出会いを機に、イギリスのペングリーン・センターと北部イタリアのエミリア・ロマーニャ地方の国際共同プロジェクトが生まれたのである。1990年当時、エミリア・ロマーニャ地方では、地方府の乳幼児サービス局主管でもある保育ネットワークのイタリア代表が、行政・大学研究機関主導で保育機関との連携のもと、「父親プロジェクト<sup>51</sup>」を実施していた。すでにペングリーン・センターでは親を深く関与させての運営、母親だけではなく父親も巻き込んでいくための取り組みの一環として男性スタッフを雇用していた。そのような経緯と実績から、国際共同プロジェクトが可能になったのである。

#### (2) センターにおけるプロジェクトへの取り組み

ペングリーン・センターでは、まず、①

父親が子育てに積極的に関わることが増えつつあるならばそれは子どもにとってどんな意味をもつか、②そして子育てに父親が関わることの必要性があるならば、女性が大多数を占める保育従事者はどのようにしてその目標を達成することができるか、という問題提起がなされた<sup>52</sup>。

エミリア・ロマーニャ地方との国際交流プロジェクトの開始にあたり、①父親がセンターを利用するにはどうしたらよいか、②何が他にできるか、という2つの疑問が出された。これらは物的環境とドキュメンテーションの改善という2点に絞られ、ジェンダー問題についての長期的な職場内研修と実践研究の必要性が認識された。

室内に父親の写真を掲示したり、また「親 (parent)」という表現から「父」「母」に変え、両親の就労時間についての情報を得て、両親が参加できる時間帯にミーティングを設定したりした。また、子どもを連れてきたときの親たちとスタッフのやり取りをビデオ撮影し、その内容を分析することはスタッフと父親の関係を改善する上で有効であった。このとき、スタッフの中に男性がいることが、父親たちのセンターへのアクセスを容易にしたのである。

ジェンダー問題についての研修はペングリーン・センターのスタッフが父親について自分自身の経験を語ることであり、スタッフ相互の信頼と熟練したトレーナーの存在あつてのことであった。この研修の結果、スタッフはセンターを利用する父親たちに予断をもつことなく接することができるようになった。あるいは父親たちの就労や子育てのパターンをインタビュー調査することにより、スタッフは父親の置かれた

状況や父親としての自負を深く理解することが可能になった。このことはスタッフと父親の協力関係を容易にした。

これらの取り組みの全体像を示したものが図1である。父親をサポートする男性保育者の存在は十分に意義あるものにせよ、多角的な取り組みなしにはその有効性が十分に発揮されえないことが理解できる。

#### 4) 保育の質の向上—EELプロジェクトへの参与<sup>53</sup>

##### (1) EELプロジェクトとは

1993年、ウォルセスター大学(当時)のクリスティーヌ・パスカルとトニー・ベルトラムを主管として、EEL(=Effective Early Learning 効果的な初期学習)プロジェクトが開始された。

すでに1989年の子ども法制定では、保育(ケア)を提供する機関等に対する、地方当局による査察が義務付けられていた。また、先のEUの保育ネットワークプロジェクトにより、他のEU諸国に比してイギリスの乳幼児に対する処遇には見劣りすることが明らかにされていた。イギリスの全体的状況からみると、国民の学力水準向上、生涯学習は国際競争力の強化の観点から国家的急務となりつつあった。また、義務教育の整備に始まった戦後の一連の教育改革が高等教育まで達し、一応の区切りがつけられたことにより、政策的関心がようやくにして就学前教育に向けられたという事情もあった。このような経緯から就学前教育について政策的関心が寄せられるところとなったのである。

そこで5歳未満児(イギリスの義務教育就学年齢は5才)が属している多様な保育



機関についてその質を評価・向上させるための手立てを開発する、という緊急の必要性から生まれたプロジェクトのひとつがEELプロジェクトであった。

当プロジェクトの全体像については2年次においてすでに紹介しているため記述に若干の重複があるが、本項ではペングリーン・センターでのプロジェクトの個別的な紹介を行う。

## (2) EELプロジェクトでのペングリーン・センターの役割<sup>54</sup>

EELプロジェクトそのものは開始された1993年以降、フェーズ1から4までの段階を次のように追っていった。1993年から94年の1年間はフェーズ1としてプロジェクトの準備期間に当てられ、質の調査と向上が実現可能となるシステムづくりに費やされた。13の異なる種類の機関(公立ナーサリー・スクール、ファミリー・センター、私立デイ・ナーサリー等々)が関与し、事例を提供した。2年目のフェーズ2(1994-1995)では、9の自治体の200余りの機関で、800人のプラクティショナー、6,000人の子どもと家族を対象にして、データ収集と予備調査が行われた。3年目の第3フェーズ(1995-1996)では、22の自治体の500余りの機関で、2,300人のプラクティショナー、15,000人の子どもと家族が参与して、データ収集とプロジェクトの手法の普及が図られた。4年目、1996年以降はEELプロジェクトの「質の評価と向上」の手法がさらに広まると共に、収集されたデータの分析によって連合国の3・4歳児に提供されている幼児教育の様相が明らかにされていった。ペングリーン

・センターは第1フェーズで、ファミリー・センターのパイロット・ケースとして事例を提供した。

EELプロジェクトの基本は、評価とはだれかに「対して」行われるものではなく、「共に」行うことにあった。評価のプロセスに子どもや親と共に積極的にかかわり、参画者が自分たちの機関の状況に即して質についての論議を行い、共通認識を育てていくことである。このような民主的なアプローチがEELプロジェクトの真骨頂であった。ペングリーン・センターが事例として取り上げられたのは、プロジェクト開始以前にすでに次のような取り組みが日常化していたからである；

- ・ 親との協同
- ・ 子どもの作った手作りの本
- ・ 「誰にも言い分がある」；ソーシャルワーク・モデルに沿って、センターのすべてのスタッフ、親、子どもの誰もが集会や学習・トレーニングのコース、文書を通して自分のいいたいことを表現する。
- ・ センターの方針の組織的な遵守
- ・ スタッフと親による記録作成
- ・ 子どもの経験の計画；子どもを観察し、就学前である子どもに法的に求められていることではないが、小学生のナショナル・カリキュラムの内容に沿って個別の教育計画が立てられる<sup>55</sup>。

## (3) EELプロジェクトの影響

EELプロジェクトは各機関に、評価－行動計画－実行－省察という4つのプロセスとそのサイクルを求めている。「評価」

の段階では観察、記録、インタビュー、質問紙が用いられる。共通理解をもつために次の10の領域が設定された。

- ・ 目標と目的
- ・ 学習経験／カリキュラム
- ・ 学び（学習）と教え（指導）の戦略
- ・ 計画、アセスメント、記録
- ・ 職員構成
- ・ 物理的環境
- ・ 関係性と相互関係
- ・ 機会均等
- ・ 家庭との連携、家庭と地域の結びつき
- ・ 運営管理、監督、評価

特徴的なのは、保育の効果を測定するツールとして、子どもの打ち込み度のスケール（Child Involvement Scale）が用いられたことである。子どもに対する働きかけがどの程度効果をあげたかを知るために、子どもがどれだけ活動に打ち込んで取り組んだかを可視化することを目的としていた（このスケールは親も興味を持って受け入れ、次に述べる親との協同プロジェクトでも活用された）。これは子どもの「出来具合」を判定しようとするものではなく、おとなからの働きかけがどの程度有効であったかを示すものなのである。

EELプロジェクトへの参加は、センターのスタッフにとってはこれまでの実践の再検討という形で受け入れられ、良い実践を認識し、強化する手段となった。保育の質の管理が、以前にも増して説得力のある根拠を持って行われるようになり、センターの将来計画の最優先事項となった。

## 5) 親との協同—PICL プロジェクト<sup>56</sup>

### (1) プロジェクトの開始

第1段階；センターの活動に親が深く関わることはセンター設立依頼の基本方針であった。とはいえ、「子どもの学びへの親の関与 Parent's Involved in Their Children's Learning=PICL(ピックルと発音)」というひとつのプロジェクトが成立したきっかけは、1995年のことであった。スタッフに知らせようと、数名の親たちが子どもの家庭での様子を日記とビデオで記録をしたことに始まる。これを追ってスタッフは保育室での様子の観察記録をとり、ビデオを撮影した。これらを比較して子どもの遊びと発達が検討されたのである。

この段階では子どものどの行動に焦点を当てるのかについての了解が曖昧であり、親たちは何と記録するのかという戸惑いがあった。大量に記録があり、スタッフと親の対話も多くもたれたが、子どもの学びの発展という観点からは有益な情報を得ることは困難であった。

### (2) プロジェクトの展開

第2段階；翌1996年には外部よりの研究資金が得られ、プロジェクトが正式のものになった。まず5か月が、スタッフと親たちが保育室の子どもといろいろなやり方で関わるのを観察することに費やされ、手始めに10組の親子が参加した。この段階で必要とされたのは、共通認識をもって対話を行うための概念的枠組みであった。そこでスタッフと親たちのためにトレーニング・セッションが設けられた。子どもがどのように学び、その学びをおとなはどう効果的に援助するかが、共通の言語により語られる必要性があったからである。

親たちが子どもを家庭で観察する際、どのように焦点を当てるかについて理解するにはスーザン・アイザックの著作の学習からの示唆が有効であった。著作で示されたオープンエンド（無制限）の観察と、子どもの認知的有能性に対する賞賛は、スタッフに多大な感銘を与え、これらのアイデアが親たちと共有されたのである。

また、子どもに対する働きかけが適切であるかどうかを認識するためのスケールとして、先にあげた子どもの打ち込み度のスケールが利用された。親たちは非常に喜んでこのスケールを利用した。スケールの基準にそって子どもが深く打ち込んでいることが見て取れると、それが記録するにふさわしい姿であることも理解された。どの程度ビデオ、日記、観察によって記録をするかは親にとってまちまちであったが、どの親も子どもに対して深い関心を抱いていた。

トレーニング・セッションは親たちの都合を考えて注意深く時間帯が決められた。夕方にセッションがもたれるときは託児サービスが提供され、夕食が準備された。

同 1996 年には、親との協同のもとで子どもの教育的ニーズと地域のニーズに対してより応答的になるために、アクション・リサーチや能力開発、トレーニングの拠点となるペングリーン・リサーチ・ベース(研究所)が開設された。

**第3段階**；一部の親たちだけでなく、全体の親を対象とするようになった。3つの PICL ディスカッション・グループが設けられ、親たちはそのどれかに所属するよう励まされた。グループは週 1 回開かれたが、柔軟性を持たせるために 3 つのグループの時間帯が午前、午後、夕方と異なっていた。

これは親たちのシフト・ワークの実情に応じたものである。グループに参加中は託児サービスが提供され、子どもの心配をせずに参加できるようになっていた。ビデオやドキュメンテーションの活用は非常に有効であり、スタッフや親たちの子どもの発達に対する理解の深まりと共に子どもの問題行動が消失したり、保育室に来る子どものきょうだいの育ちに好ましい影響があらわれたりするようになった。しかし一方では関心を示さない親たちもあり、そのような人たちに対するアウトリーチが課題となった。このタイプの親たちに対しては個別的なかわりが必要であることも明らかになった。

### (3) プロジェクトの発展

PICL モデルはコミュニティの求めるところとなり、1 年後には 0～2 歳児について学ぶ「共に育つ Growing Together」と名づけられた 2 つのグループが組織された。これらも週 1 回開かれ、コービィの「確かなスタート」によってサポートされた。センターには私立のデイ・ナーサリーも併設されていたが、こちらでも月に 1 回の PICL グループがもたれることとなった。

PICL のグループでは子どもの活動について親からは家庭での観察記録が、スタッフからはセンターでの観察記録が提供されて情報交換と討議が行われる。グループが開かれたあとはスタッフ・ミーティングがもたれ、家庭とセンターの両方の環境の下で個別の子どものニーズを満たすための計画が立てられる。

リサーチ・ベースに拠を置く PICL プロジェクトは多くのビデオや出版物を生み出

した。これらは親たちやスタッフのトレーニングに用いられた。リサーチ・ベースはほかにもカンファレンス、養成教育、視察などを組織し、国内での影響力を強め、海外からの評価をも得るようになった。

現在では、かつて平屋一棟のオフィスであったリサーチ・ベースは「機会拡大 Wider Opportunities」と改名され、新たに講義棟「ペングリーン研究・開発・トレーニングベース&リーダーシップ Pen Green Research, Development & Training Base & Leadership Centre」が建設され、多くのカンファレンスや社会人教育の拠点となっている。

#### 6) 新たな専門職の創出

1997年の政権交代後、当時の乳幼児サービスの担当大臣であったマーガレット・ホッジは、各地に設立された「保育重点センター」（前出第1項の3）の運営に関し、新たな形でのリーダーシップの養成の必要性を提唱した。「保育重点センター」では、乳幼児に対する教育とケア、家族に対しての福祉・保健サービス、従事者の訓練などを総合的に提供することが求められたからである。当時の教育技能省は、そのためのトレーニング・プログラムをペングリーン・センターで開発・実行した。

「保育重点センター」は、その後設置された「子どもセンター」の先行的プログラムと位置づけられる。コミュニティ・ディベロプメントも求められる多機能・複合的機関として位置づけられる「子どもセンター」が各地に次々と設置されるにあたり、センターの責任者には従来の公立デイ・ナースリーの場合とは異なる、複雑で統合的

な運営能力が求められた。

そこで2004年、当時の教育技能省は学校リーダーシップ全国カレッジとの連携により、「統合センターリーダーシップ全国専門資格 National Professional Qualification for Integrated Centre Leadership=NPQICL」のパイロット・グループのひとつにペングリーン・センターを位置づけた。この資格は、「子どもセンター」の設立に当たって創出された専門職の根拠となろうとするものであった。2004年にはパイロット・グループで1年間のトレーニングコースが実施され、それをもとに2年目の2005年には全国に設けられた拠点で実施される。ペングリーン・センターはプログラム実行に際して兩年とも高い評価を受けた。

現在、NPQICLは新たな専門職としてナースリー・スクールのディレクターと同等のレベルに位置づけられている。この専門職の創出に当たってペングリーン・センターの果たした役割は大きい。

表1 PGセンター・スタッフ開発（研修）プログラム

時期	内容	対象
第1段階	リスニング・スキル カウンセリング 家族力動 家庭訪問 親との共同	NNEB、教師、サポートスタッフボランティア相当者
第2段階	アサーティブネス（自己主張） グループワーク 結婚カウンセリング 同僚との境界	全スタッフ 成人グループを対象とした他機関から異動してきた同僚
年間プログラム	ジェンダー問題 人種問題 暴力 応急処置	全スタッフ
子ども関係（進行中）	児童心理学と児童発達 幼児教育カリキュラム 問題を持つ子どもへの対応 査定 教育モデルに基づく記録法 福祉モデルに基づく記録法 児童虐待／児童保護	全保育スタッフの計画的・個人的プログラムの一部として
新制度への対応（発令時）	NHS 白書 ナショナル・カリキュラム 児童法	適宜
共同について の研修（進行中）	他機関との共同 ボランティアとの共同 管理、チームづくり スーパービジョン／報奨	全スタッフ

Whally(1997)より作成

表2 ペングリーン・センターの概要

子ども対象	親、成人対象	他の専門家との連携	財源
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2～4歳の幼児教育</li> <li>・ プレイグループ (2)</li> <li>・ 託児室 (終日、夕方)</li> <li>・ 5～11歳学童保育 青少年クラブ</li> <li>・ 必要のある子どもの 養育グループ</li> <li>・ 親子グループ</li> <li>・ 4～11歳休暇中保育 (障害児のグループを含む)</li> <li>・ 親子のための遊び 計画</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 参加自由の多数の グループ、クラス。 あるいは参加者限定 の治療的グループ； NVQ*放送大学 GCSEとAレベル** 基礎教育 カリキュラムグル ープ</li> <li>・ 男性グループ 失業者訓練計画</li> <li>・ 健康クリニック、 無料妊娠判定と家 族計画、無料法律 相談</li> <li>・ 給食</li> <li>・ ホーム・スタート</li> <li>・ 廃品利用プロジェク ト</li> <li>・ 家族休暇計画</li> <li>・ 職業紹介</li> </ul> <p>&lt;注釈&gt; *職業資格 **中等教育の科目 修了証明</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ソーシャル・ワー カーの職員 (2人)</li> <li>・ 地域の健康訪問員 との強い連携</li> <li>・ 各種グループを率 いる保健衛生の専門 家</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 主には教育局・ソ ーシャル・サービス 部からの32万5千 ポンドの予算</li> <li>・ 他の予算 ソーシャルサービ ス ヨーロッパ連合 チャリティ 料金 研修参加手当</li> <li>・ 地域団体や親が代 表するグループから の限定的予算</li> </ul>

Makins, V. (1997) *Not Just a Nursery...* より作成。

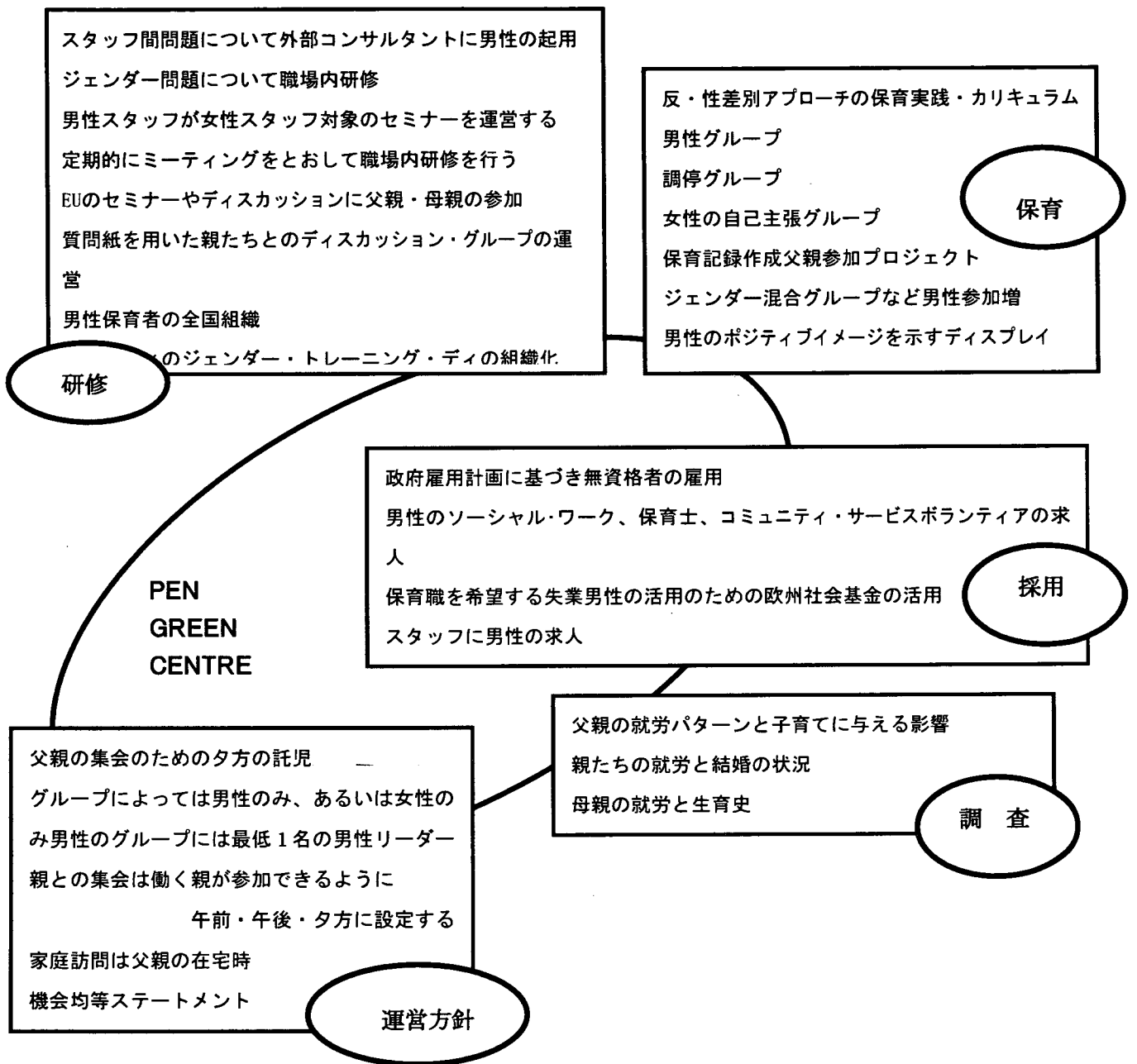


図1 ペングリーン・センター父親サポートシステム

### 3. 乳幼児の教育とケア、家族支援のための専門職

#### 1) 社会的システムの構築

##### (1) 人的資源の重要性

子どもの生育環境の人的資源、つまり保育（教育とケア）や福祉、医療分野に従事する職業人の有能性の重要性はあらためて強調するまでもない。すでに2年次の研究で、子ども自身に望ましい変化が現れることの背景には、子どもの変化を誘発する保護者の変化があること（マイクロ・システム）、子ども（および保護者）に直接かわる援助者の技能・資質の向上がもたらされることとそのような仕組みが生成すること（メゾ・システム）が認められた。子どもや保護者に対する援助の有効性は、決して援助者の個人レベルの資質や努力のみでもたらされるものではない。それらを支えるシステム（マクロ・システム）が存在し、それが有効に機能するとき援助者個人の資質が発揮され、努力への意欲が生まれ、それが援助の有効性をもたらすのである。

##### (2) イギリスの政策

このような社会的システムの構築にむけて国家レベルで政策展開を行ったのが、1990年代後半のイギリスである。1997年に政権を得た労働党は「ニュー・レイバー（新しい労働党）」を標榜し、オールド・レイバーの主張する社会民主主義路線とも、全保守党政権のサッチャリズムの新自由党路線とも異なる新しい政治理念である「第3の道」を示した。それは子どもの生育環境とは一見かけ離れたようにみえるが、決

してそうではない。

遠回りではあるが、「第3の道」の簡単な説明をしておきたい。ニュー・レイバーはオールド・レイバーの「政府による市場介入の重視・大きな政府・高負担／高福祉」の政策は現実的には困難であり、対するサッチャリズムの「市場のダイナミズム重視・小さな政府・低負担／低福祉」は行過ぎた個人主義がコミュニティや社会の持つ機能を軽視したとした。そこで示されたのが、活力ある市場を公益に合致させるために政府の関与が必要であるという「第3の道」である。

「第3の道」の特徴は、市場の活力を積極的に利用するが他方で政府が条件整備を行って市場が公益に合致するように調整する「条件整備国家」であること、福祉政策の重点を従来の手当て支給から人々の能力開発に移す「社会投資国家」であること、家族・地域社会・ボランティア団体などから構成され「市民社会の活性化」を重視すること、社会の一員としての「責任の強調」という4点が挙げられる。ニュー・レイバーは、国民に働くことの能力と意欲を持たせ、社会的なコストを就業の促進によって減らすとともに、技術革新と教育を通じて国民に社会的な分業に自立的に参加することを求めるものであった<sup>57</sup>。

とはいえこれらの理念の下に具体的に打ち出された政策は、目新しいものというよりは保守党政権の政策実行の延長上に置かれたもの、という見方ができる。また全保守党政権が営々と取り組んできた政策がもうすぐ実を結ぼうとしたところで、ニュー・レイバーが長期政権に倦んだ国民の支持



を得、魅力的なプロパガンダのもとに強力なリーダーシップを発揮したといえる。このような政治の綾に立ち入ることは本稿の目的ではないが、子どもの生育環境整備とマクロな国の政策動向を切り離して考えることはできない。

### (3) 子どもの成育環境整備の政策的意図

政権交代に前後してイギリス経済は上向きはじめた（それは本来ならば前政権の功績といえよう）。経済の好調と人口学的な変化は女性労働力を求め、親に代わるケアの提供という意味での保育ニーズを生み出した。激化する国際競争時代の人材育成・技術革新への対応に生涯学習は必須であり、そのスタート地点である幼児教育はにわかに注目を集めることとなった。時を同じくして第2次世界大戦後から営々で行われてきた中・高等教育の整備も一段落し、財源の充当の対象が就学前教育へと移行した。

保育ニーズの高まり、すなわち幼い子どもの母親の就労の拡大が「就学前」を3・4歳の「幼児」（イギリスの義務教育就学年齢は5歳のため）にとどめず、0～2歳の乳幼児にまで拡大したところに、この間のイギリスの乳幼児に対する処遇の変化のひとつの大きな特徴がある。

従来からの貧困、社会的不利、障害などの理由による「必要のある子ども children in need」への対処も依然として重要課題である。従来の公的保育サービス、つまり公立デイ・ナーサリーはそのような子どものために存在しており、いわば問題が発生した子どもへの社会福祉的文脈での処遇であった。だが、家族支援を強化し問題の予防へと力点を移したことも変化のひとつであ

る。

その家族支援を総合的に提供するのがこの間に創設された<子どもセンター Children Centre>である。従来からも自治体によっては統合センターとよばれる「必要のある子ども」を対象とした、ソーシャル・サービス局と教育局の両方から財源を得て就学前教育と福祉サービスを提供する総合的施設があった。だが子どもセンターは一本化された財源により、地域の実態に即して無業者の職業訓練機会を提供することも含めて、子どもの教育とケアを中心にすえた家族支援の拠点として位置づけられている。

## 2) 乳幼児分野の専門職の創出

### (1) 従事者の専門性の提示

現在の乳幼児の教育とケア、家族支援のための専門職の枠組として示されているのが「乳幼児専門職綱領 Early years professional Status」である。

従来、幼児教育と児童福祉サービスは二元的に供給され、学校教育系統の幼稚園教師と各種資格団体によって発行される保育（ケア）従事者はその養成系統がまったく別物であった。後者は徐々に統一された枠組みに納められていったが、大きく二分された状況は容易には変わりそうもない。

とはいえ、誕生前から視野に入れて0歳から就学までの一本化された枠組みで子どもの教育とケアを提供するためには、それにふさわしい知識・技能を有した人材が求められる。このような認識の下に、2005年<児童分野従事者開発局 Children's >が設置され、乳幼児期の子どもに関わる専門職の職務基準が制定された（資料1参照）。

この基準に沿ったスタッフがまずは子どもセンターに配置されることが求められ、ゆくゆくはすべてのデイ・ナースリーにも配置されることが目標とされている。

(2) 新たなリーダーシップとその裏づけ

就学前の子どものケアと教育、家族支援など子どもセンターのディレクターには、

図2に示されるような、これまでにない高度の専門性が求められる。そこでナースリー・スクールのディレクターと同じく職業階梯の中で高い位置（NVQのレベル7）をしめるNPQICL（統合センターリーダーシップ全国専門資格）を制定したことはペングリーン・センターの項で述べたとおりである。



図2 DfES(2007) *Standards for Leadership of Integrated Centres*. より作成。

#### D. 考察

イギリスにおける子ども・学校・家族省の設置は、1990年代からの政策の積み上げのいわば当然の帰結である。1989年の子ども法には、社会の変化に押されて、家族への注目の萌芽が見られてはいたが、家族と国家の位置取りの変化が顕在化したのは政権交代を経てからのことである。

イギリス政府は、家族を私事領域とし、原則として介入せず、ことが起きてから対処するというスタンスから、幼児教育や保育などの拡大がその一例であるように普遍的なサービスを充実させ、諸問題の予防につとめるというスタンスに移行したのである。政権交代10年を経てそれらの政策の集積により主管となる省の設置に至ったと理解できる。

学校＝教育・訓練は知識基盤社会の根幹に位置するアジェンダである。義務教育後の高等教育・継続教育を修了してもなお生涯学習により個人の新たな知識・技能の獲得が求められるのであり、質の高い労働力の育成・維持はイギリスの産業に国際競争力をつけるための国家的課題である。これを個人の側から見れば職業能力の保持であり、雇用が得られるということの意味する。就業できず家庭の経済的基盤がないこと、すなわち貧困が子どもの成育に与える悪影響はいうまでもない。

貧困に陥った家庭、たとえばひとり親家庭であれば、給付金により救済するのではなく、職業能力の開発と雇用機会の提供、保育手段の確保により就労を保障し経済的に自立させようとするのがイギリス政府のねらいである。あるいは青少年の場合は学力の確保・職業訓練が、将来の雇用と犯罪

防止につながる。このように子どもと家族、学校は切り離すことができない。

切り離すことのできない子どもと家族、学校（教育・訓練）に対し総合的に関わるには新たな専門的スキルと知識が求められることにもなった。

子ども・学校・家族省設置に至るまでの経緯は、1980年代より顕著になった、労働問題・教育問題・家族の変化へ対応し、知識基盤社会で国際競争力を持った国家へと変貌を遂げようとするイギリスのいわば体質改善とも呼べる政策展開であったと表現できよう。教育＝生涯学習を中心理念とし、イギリス国民の能力の底上げと家族への支援を一体のものとし、社会的包摂に向けて緻密なプランニング・コンサルティング・調査・評価・改善の積み重ねが実行された。財源面等、問題がすべて解決されたとは言いがたいが、子どもの生育環境の整備という観点からみれば、この10年間に大きな進展が見られたのである。

繰り返しになるが、子ども・学校・家族省の設置は、政権交代後のおよそ10年間の政策展開の一応の区切りであった。交代後の1期目に前政権からの政策の質的転換がなされ、続いては一期目の政策実行の評価とともに調査、審議を重ねて緻密にその手法が定められていったのである。関連する法の整備も着々と進行した。こういってよければ、大きな方向転換のあと、綿密なマニュアルが作成されていったとでも表現できようか。

ブレア政権の大きな功績は、90年代最初の保守党政権の伝統的な家族観（それは家族に対する不介入をも意味した）を否定し、家族を社会の中核的な存在としてその

重要性を認識しつつ社会的な支援を行う「現代的家族政策」を標榜したことにあろう。その意味で、イギリスは子どもの生育環境に対して、国家としての価値観が与える影響を如実に示した事例といえる。

ペングリーン・センターの事例は、知識基盤社会における、イギリスの恵まれない地域の親子へのアプローチを示すものである。教育や訓練を十分に受けてこなかった親たちへの再教育、職業訓練、職業紹介とセンターが提供する保育サービスは不可分なものであり、地域と深く関与したサービス展開は20数年の歴史を経たのみならず時流の勢いを得て、いっそうの力強い発展を見せている。

子どもの生育環境整備について考えるとき、子どもがおかれた生育環境の社会的・経済的背景を見逃すことはできない。親の経済的な困窮は子どもの生育環境を損なう大きな要因であり、「恵まれない地域」における家族支援を福祉サービスとして提供する、というのは伝統的なアプローチである。

いうまでもなくこの場合の「家族」は「恵まれない家族」であり、給付金などを「与えられる」ことで困窮から「救われる」ことになる。だがこのプロセスは社会的スティグマをとまなうものである。往々にして自尊心や自立への意欲を失わせてしまう。自己に対し誇りをもてない親は子どもと適切な情緒的関係を築きにくく、子どもの社会的・認知的発達を促すような望ましい生育環境を与えることは困難になる。

イギリスの就学前乳幼児に提供される公的な保育サービスは、伝統的に社会的剥奪・不利・障害をもつ「必要のある子ども

children in need」に無償で与えられるものであり、社会的スティグマを伴うものであった<sup>58</sup>。ペングリーン・センターが保育サービスを提供するファミリー・センターとして誕生した1983年当時には、このような伝統的な考えが支配的であった。

だがセンターは保育サービスを恵与的な福祉として提供するのではなく、子どもの学びに焦点を当て、親たちに対しても十分な関心を向けた。親たちを保育サービスの単なる利用者として位置づけるのではなく、子どもの最初の教育者としての強力な関与を求めたのである。

センターのスタッフと親たちは協同して子どもの認知的・社会的・感情的・身体的発達の諸相を明らかにし、学びのプロセスをつぶさに観察し、対話を重ねる。ともに学習し、情報を交換し、丹念に子どもの成長を記録することで、子どもの教育に親たちの強力なコミットメントを実現させた。親たちは子どもの教育に深く関わることで親役割を学び、子育ての満足感・達成感を獲得すると共に、自分自身のエンパワーメントを可能にした。

スタッフからすれば子どもに対する保育、親に対するソーシャル・ワーク、それらを遂行するための研修と二重三重の役割が求められるが、それらは研究をとまない、自己研鑽とキャリア・アップを兼ねている。

ペングリーン・センターのスタッフと親の協同のさまは、「研鑽を重ねる」という表現がもっともふさわしいだろう。それは子どもの育ちにもよい作用を及ぼす。センター運営の観点からすれば、子ども・親・スタッフがそれぞれスティック・ホルダー（利益関与者）として相互に関わっている