

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>26</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と表現できる<sup>27</sup>。筆者は2000年9月にセンターを訪れたが、保育室にはかつて訪れたどの機関よりも活気が感じられ、スタッフの熱意を感じた。それは個人的な感覚に過ぎないかもしれないが、センターの内容を知るにつれてその感覚は強まっている。

## 結論

イギリスの政策動向、地域の背景、陣容、マギー・ウォーリーというカリスマ的なリーダーの存在を考えると、ペングリーン・センターをわが国に直ちにモデルとして導入でき

るとはいいがたい。しかし、家族支援あるいは子どもの成育環境整備という観点から、親と子どもに対する関心を共有し、子どもの発達・教育に焦点づけたかかわりを強化するとともにそのプロセスを親自身のエンパワーメントたらしめる援助者の育成を、ひとつの課題として認めることができる。さらに、子ども・親・援助者のいずれをも組み込んだ、知識基盤社会における生涯学習のシステム構築にむけて歩みを進めるイギリスという国のありようにも、注目しておかなくてはならないだろう。

\*図表は省略

## 注釈

- 1 OECD(2001) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*.
- 2 埋橋玲子(2007) イギリスにおける子どもの生育環境整備の政策的展開について—子ども・学校・家族省(DCSF)の設置とその経緯にみる—、『保育の研究』, No.22,保育問題研究所.
- 3 =Department for Innovation, Universities and Skills
- 4 =Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform
- 5 =Department for Education and Skills
- 6 =Department for Trade and Industry
- 7 =Department for Education and Employment
- 8 Kamerman,S. & Kahn,A. (1994) *A Welcome for Every Child: Care, Education, and Family Support for Infants and Toddlers in Europe, ZERO TO THREE*.
- 9 Makins,V., “11.Pen GreenCentre for under fives and their families, Corby”, in Makins, V. (1997) *Not Just a Nursery...: Multi-agency Early Years Centres in Action*, National Children’s Bureau.
- 10 コービィはノーザンプトンシャー・カウンティ内でソーシャル・サービス局の保護下に置かれる子どもの数が40人と最も少ないところである。同カウンティで次に少ない地域では65人である。
- 11 Whally,M. ‘Working as a Team’, in Pugh,G. ed. (1996) *Contemporary Issues in the Early Years*, National Children’s Bureau.
- 12 上記7に同じ。
- 13 日本でいうなら私立保育所であるが、基本的に公的な補助金はなく、親からの保育料のみで運営されている。したがって保育料は高価である。
- 14 ファミリー・デイケア(家庭的保育、自宅で他人の子どもを預かり世話をする)を提供することを職とする人たちに対するイギリスでの呼称。
- 15 母親たちの自主保育活動。
- 16 Penn,H.(2000) *Is Working with Young Children a Good Job?*, in Penn,H.(ed.) *Early Childhood Services: Theory, Policy, and Practice*, Open University Press.
- 17 放送大学に相当。
- 18 埋橋玲子(2007) イギリスにおける保育サービスの商品化—保育従事者の能力育成と資格階梯にみる—、『神戸女子大学文学部紀要』
- 19 William,S.(2005, 2006) *Evaluation of National Professional Qualification for Integrated Centre Leadership(NPQICL) Pilot Programme. Final Evaluation Report: Draft 1*. Henly-on-Thames: Henley Management College
- 20 プロジェクトの正式名称は「父親であること・母親であること・子どもの世話の分担 (Fatherhood, motherhood and sharing the responsibilities in caring for children)」であった。
- 21 Chandler,T. & Dennison,M.(1997) *Daring to Care: Men and Childcare*, in Whally,M. (ed.) *Working with Parents*, Hodder & Stoughton.
- 22 Pascal,C. & Bertram,T. (1997) *Effective Early Learning Case Studies in*

---

*Improvement*, Paul Chapman Publishing Ltd.

- <sup>23</sup> Bruce, T. et al (1997) Case Study Two-A Family Centre, in Pascal, C. & Bertram, T (ed.) *Effective Learning Case Studies in Improvement*, Paul Chapman Publishing.
- <sup>24</sup> 現在では状況が変わり、就学前の乳幼児段階のナショナル・カリキュラムがある。
- <sup>25</sup> Margy Whalley & the Pen Green Centre Team (2001) *Involving Parents in their Children's Learning*, Paul Chapman Publishing.
- <sup>26</sup> この点は日本の公立保育所とは大きく様相を異にする。現在のイギリス政府は、公的な保育サービスの対象を費用補助あるいは2年間の無償幼児教育の提供というかたちで一般家庭にまで拡大し、考え方としてはスティグマ性を取り去る方向で提供している。だが、実際には費用補助は財源の関係で低所得家庭に限られる。
- <sup>27</sup> 25に同じ。

イギリスにおける子どもの生育環境整備の政策的展開について  
—子ども・学校・家族省（DCSF）の設置とその経緯にみる—

The Development of Policies for Children and Young people to Facilitate Their Good  
Living Conditions in England: The Establishment of DCSF and its Background

埋橋玲子（神戸女子大学）

Reiko UZUHASHI

Kobe Women's University

### 1. 問題の所在

イギリスでは 1997 年に政権が保守党から労働党に転じて以来、ブレア首相の下での乳幼児に対する教育とケアの拡充は目覚ましいものであった。1990 年前後より前保守党政権による変化の兆しは見ていたとはいえ、第 2 次世界大戦後ほとんどといってよいほど政策的には等閑視されていたこの分野に<sup>1</sup>、大きな変化が見られたのである。ここ 10 年余りで国際的にも高い評価を受けるほど<sup>2</sup>、様相は一変している。

乳幼児の処遇に注目することは、家族への注目でもある。なぜなら、家族は、子どもにとってその生と育ちを与えられる最初の環境であるからだ。しかし単独ではその機能を発揮しえず、社会的な支えを必要とする。家族にとっての社会的支えを国としてどう供給するか、この点においてイギリスはここ 10 数年の間に大きく変化を見せた。

ブレアからブラウンに首相交代なった 2007 年 6 月、〈子ども・学校・家族省<sup>3</sup>〉が設置された。イギリスは伝統的に家族を私事とみなし、原則的に不介入の立場をとっていた国である。家族にかかわる政策はどの国にも存在するが（医療、年金、教育、福祉等）、家族という枠組みで捉えようとするかどうかは国によって異なる。かつてアメリカの家族政策学者カーンとカマーマンは、イギリスを明示的な家族政策をとらない、あるいは否定的にとらえている国に分類していた<sup>4</sup>。

イギリスは実質的にサービスを提供するものの、家族については不干涉という大前提があった。家族に失敗があったとき、初めて介入するのである。イギリスがいつの日にか子ども・学校・家族省を設置するとは、以前には予想を超えていたといえはいいすぎになるだろうか。この変化はどのように説明できるのであろうか。

イギリスに限らず、かつての伝統的な価値観に基づいて果たされていた家族の役割を、個々の家庭に一律に求めることは事実上困難となった。いまや求められるのは観念的・情緒的に家族の重要性を訴えることではなく、正確なニーズの把握と的確・公正な政策的対応である。1997 年以降、イギリス政府は乳幼児のケアと教育の分野にかつてない財源を投入し、子どもの生育環境のインフラストラクチャーを急激に拡充した。なぜそれが可能だったのだろうか。それは従来の生育環境の不備を補い拡大することだったのだろうか。そ

れとも何か質的な変化がもたらされたのだろうか。

本稿では、就学前の乳幼児に関わる政策展開を中心としてこの間のイギリスの変化を追い、子どもの生育環境整備がどのような進捗を見せたか、そしてその背景を探ることを目的とする。

## 2. 変化の概略

### (1) 歴史的背景<sup>5</sup>

ロバート・オーエンによって最初のナーサリー・スクールが設立されたのは1816年のことであった。だが、それ以後のイギリスでの幼児教育の普及は、他のヨーロッパ諸国に比較して遅々たるものであった。1870年には5歳時での就学が無償となり義務付けられたが、それより以前から、2歳児までも小学校で受け入れていたというのが実情であった。1870年には3・4歳児の24.2%は小学校に通っており、1900年には43.1%に達していた。この時期の小学校は、幼児を収容する保育施設の役割を実質的に果たしていたのである。

親に代わっての保育を提供するという観点からは、19世紀半ばにデイ・ナーサリー（保育所）が姿を現してはいたが、公的関与がされるには、第1次世界大戦（1914-1919）を待たなくてはならなかった。戦時下における軍需産業の拡大と男性の出征が、女性労働力を大量に必要としたからである。2度の世界大戦の間には戦時保育室という形でデイ・ナーサリーの数は飛躍的に上昇したが、終戦を迎えるとその数は激減した。

第2次世界大戦後（1945-）、幼児教育の重要性は認識されてはいたが、財源は地方自治体の裁量であった。義務教育機会拡大が先行し、建物や教師の不足で就学前教育までは手が回らなかったというのが実情であった。働く親に代わっての保育という意味ではまったく政府の関与するところではなかった。なぜならイギリスの戦後社会保障体制のもとでは女性は主として男性の被扶養者として家庭を運営すると規定されていたのである<sup>6</sup>（母子家庭にはしかるべき給付がなされる）。理屈のうえでは家庭外保育はありうるものではなく、必要があれば私的に解決されるべきものであった。

このような状況の中で、母親たちの自主的保育活動としてのプレイグループと、民間のファミリー・デイケア（チャイルドマインダーと呼ばれる）という、イギリスに特徴的な幼児教育・保育の形態が発達していったのである。自主保育活動もファミリー・デイケアもイギリスに固有の保育形態ではないが、どちらも全国的に民間で大規模に組織化されていったという点で他国に類を見ない。

かくして1990年代に入る前のイギリスにおいては、乳幼児に対する教育とケアは、全国的な政策の不在と財源の不足から、各地域で実情に応じて形成されざるを得なかった。それらの状況はしばしば「つぎはぎ(pachy)」あるいは「ごちゃごちゃ(muddle)」と表現された。

ソニア・ジャクソンは次のような厳しい非難を浴びせている<sup>7</sup>；小学校に入学する前の子どもは、医療サービス以外はなんら公的サービスを受けていない。（略）これだけ変化の激

しい世の中で、イギリス政府の乳幼児期に対する政策を首尾一貫して拒む姿勢にはまったく変化が見られない。(略) この国の政府の就学前児童の問題に対する公式見解は、依然として子どもを持つことは犬を飼うのと同様個人的な道楽であるという態度を反映したものである。

## (2) 1990 年前後から今日に至るまで

前項のようにみていくと、イギリスでの 1997 年以降の乳幼児の教育とケアの分野における変化が、いかに革命的なものであったかが理解されよう。2004 年の一般会計委員会でゴードン・ブラウン議員は次のように述べた；19 世紀には初等教育が始まることで一線が画され、20 世紀のテーマは「すべての人に中等教育を」であった。そこで 21 世紀の始めは、入学前の子どもに就学前教育が、そしてチャイルドケアがすべての子どもにいきわたることによって特徴づけられるべきである<sup>8</sup>。

この発言が示すとおり、1990 年代から就学前の子どもに対する教育とケアの拡大にはめざましいものがあった。1990 年前後からの主な変化は、以下にあげるような法律や文書、実行計画等にみてとれる；

### ・前段階

1988 年 『1988 年教育改革法』

1989 年 『1989 年子ども法』

### ・1997 年政権交代後

1998年 全国チャイルドケア戦略

同 審議書『家族支援』

2003年 緑書『子ども問題』

2004年 『2004 年子ども法』

同 『子ども問題：子どものための変革』

同 子どもトラスト

同 2004 年チャイルドケア 10 年計画

2006 年 『2006 年チャイルドケア法』

同 子ども・学校・家族省の設置

次項よりこれらの内容をたどり、変化を明らかにする。

## 3. 『1988 年教育改革法』と『1989 年子ども法』

### (1) 1988 年教育改革法

1988 年の教育改革法で示された大きな改革点が、公立学校での義務教育は共通のナショ

ナル・カリキュラムにそって行われるようになったことである。また、一定の年齢段階（7、11、14、16歳時）での到達目標が示され、生徒の到達度を測定するアセスメントが実施されるようになった<sup>9</sup>。

ナショナル・カリキュラムの制定およびアセスメントの実施は教育の標準化をめざすものであり、学校カリキュラム・アセスメント局<sup>10</sup>の管轄下におかれた。これまで学校教育は地方当局や学校・教師の裁量に任されていたおり、その状況から大きく方向転換がなされたことになる。もとをたどれば、学校教育において十分なリテラシー、ニューメラシーが獲得できず、技術革新に適應できない若年層を生み出しているという危惧があった。水準向上が政府の緊急課題であった<sup>11</sup>。

教育改革法の背景として、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状況がある。すでに1970年代後半から80年代にかけては、急激な専門技術の変化に従来の職業訓練制度としての徒弟制度が対応できなかったこと、伝統的な職業から新しい職業へ移行した若者の職業志向、労働者の流動性の増加、産業界における熟練技能者の不足の深刻化、若者の失業などが大きな社会問題となっていた。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求められていた<sup>12</sup>。

そこで1986年、政府は全国職業資格委員会を設立し、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。1989年には最初の全国職業資格<sup>13</sup>のレベル2が導入された（当時全国職業資格は、レベル1から5まで設定されていた）。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る。

## （2）1987年教育改革法が就学前教育に与えた影響<sup>14</sup>

ナショナル・カリキュラムが就学後に効果的に運用されるためには、就学前教育のありかたが重要になる。1996年に学校カリキュラム・アセスメント局より発行されたガイドライン『幼児教育の望ましい成果<sup>15</sup>』では、幼児の学習を個人的・社会的発達、言語と読み書き能力、算数、周囲の事物に対する知識と理解、身体的発達、創造性の発達の6領域に分けた。それぞれの到達目標が示されその後のナショナル・カリキュラムの各科目との関連性についても示された。このガイドラインの発行とともに、1998年よりベースライン・アセスメントという名称で、小学校入学時にそれまでの子どもの到達度のアセスメントも実施されることになった<sup>16</sup>。

繰り返すが、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る。90年代の就学前教育への注目は、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。

### (3) 1989年子ども法

1989年子ども法は、それまでばらばらに存在していた子どもに関係する法律を統括した総合的な法である点で画期的であった<sup>17</sup>。法廷での子どもにまつわる判決と地方自治体の権限および義務について、より広い裁量を与えた。子どもの養育に対する親の責任を規定し、親をサポートするのは地方自治体の義務とした。

パートXは「1948年保育室とチャイルドマインダー法」を改正したものである。これによりチャイルドマインダーと家庭外で子どものデイケアを提供する機関等は地方当局への登録を義務付けられた。1980年代には年少の子どもを持つ母親たちが働きに出るようになり、プライベートのデイ・ナーサリーが増加の傾向にあった。

当時の保守党政権は子どものデイケアを家族の責任に帰し公的な関与をしようとはしなかったが、親たちはデイケアの質に一定の保証を求めていたのである。1989年子ども法での特徴は年少期サービスの規制を次の2点で改正した点にある。1点はそれまでは地方自治体に対して6か月に1度の査察が指導されていたが、対象となる機関等に年に1度の査察が義務付けられたこと、もう1点はサービスの対象となる子どもの年齢が0～5歳から0～8歳と改正されたことである。その理由として上に挙げたように子どものデイケアが公の関心事となったこと、パートXが地方自治体のソーシャル・サービス局に重要な役割を与えるものとなったことがあげられる<sup>18</sup>。パートXは家族生活への介入の枠組みを変えるものであり、ジャクソンによれば「子どもの救済から家族ぐるみでの予防」への決定的なシフトであると評されている<sup>19</sup>。

## 4. 『家族支援』と全国チャイルドケア戦略

### (1) 『家族支援』

1998年、政府は家族に関する審議書『家族支援』<sup>20</sup>を発行し、「家族は政府からのサポートを求めている」と明言した。いわば家族機能の強化が国を挙げての目標として設定されたのである。家族という私事領域に立ち入ることを避けていた伝統からすれば、画期的なことである。

同書は次のように記している；家族は私たちの社会の心臓である。私たちのほとんどは家族とともに住み、家族は愛とサポートとケアを与えてくれるために価値がある。家族は私たちが教育し、善悪を教える。私たちの未来は家族が子どもを育て上げることの成否にかかっている。そのため私たちは家族の生活を強固なものとすることに関与するのである。

イギリス政府は政策の中心を「子どもの利益が最優先される」ことに置き、「子どもには安心と安全が必要である」「親の代理ではなく親の子育てを支援する」という認識を示した。政府は「現代的家族政策」と銘打って、以下の5本柱を示した；

#### ①親に対するより良いサービスと支援

— 全国家族・親業研究所の新設



親対象の電話相談

保健訪問の強化

貧困地域でのヘッドスタート「確かなスタート<sup>21</sup>」プロジェクト（後述）

②家族への経済的支援

－児童手当

働く家族のタックス・クレジット<sup>22</sup>

保育費用タックス・クレジット

ひとり親就労促進

教育手当

③家庭と仕事の調和支援

－被雇用者の家族を大切にす権利

ファミリー・フレンドリー企業実践。

④結婚の絆の強化

－結婚の支援、成人の関係の支援、関係破綻の葛藤を減じる。

⑤深刻な家庭問題の支援

－子どもの学習問題、少年犯罪、十代の妊娠問題、ドメスティック・バイオレンス。

上記の事柄のうちいくつかは新たな施策であるが、すでに実施されていることもある。重要なのは、これらの取り組みが家族支援という枠組みに位置づけられたことである。

また、ひとり親の就労促進にも注目しなくてはならない。これは給付に依存する生活からの脱却を求めるものである（財政的にも重要である）。手に職がないひとり親に教育・訓練機会を与え、ひとまず職業階梯のどこかに位置づけ、そのあとは継続してキャリアアップをはからせる。これは、先にあげた職業資格階梯と関係してくる。経済的に自立させ、「やる気」を育てることが、イギリス政府の狙いであった。並行して子どもの保育、職業訓練などの支援が必要になる。これらのこと全般に関わってくるものが、次項にあげる全国チャイルドケア戦略である。

## （2）全国チャイルドケア戦略

### 1) 概要

全国チャイルドケア戦略は、教育雇用省より発行された『チャイルドケア課題への挑戦<sup>23</sup>』の中で提案された。政府は、異なる省庁で複数実行されていた施策を、省庁合同のプロジェクトとして実行することで合理的な運営を図ろうとしたのである。

この全国戦略は、以下の3つの目的を持っていた；

①保育（ケア）の質を向上させる。

②より多くの家族にとって費用が支払い可能な範囲のものとなるようにする。

③より多くの定員と情報を提供する。

## 2) チャイルドケアの質の向上

ひとつには「保育重点センター<sup>24</sup>」の設置があげられる。1997年9月に7か所設置され、最終的に25か所の設置が計画された。これは先行的プログラムであり、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。いわば、モデル機関である。

次に、先に述べた1996年『幼児教育の望ましい成果』に基づいて教育基準局<sup>25</sup>が保育機関の査察を実施することである。その査察によって一定水準以上の教育を提供していると認定されれば、次の②の説明に述べる、4歳児に幼児教育を提供するための補助金が与えられる。政府は、この補助金を梃子にして保育機関が提供する幼児教育の質の向上を図ろうとした。それは、当該機関の保育全体の質を高めることになる。なお、デイケアという意味での保育を提供する機関に対しては、すでに1989年子ども法により地方当局による査察が実施されていたことを繰り返しておく。

さらに先に挙げた「確かなスタート」プロジェクトがある。このプロジェクトは省庁合同の〈確かなスタート・ユニット〉で実施され、社会的排除を予防し、教育水準をあげ、保健の不平等を減じ、機会を促進することを目的としている。対策を必要とする地域の4歳以下の子どもを持つ家族と親たちに働きかけ、子どもが就学年齢に達したとき学ぶ準備ができていくようにするものである。1999年3月には60の重点地域への適用が実施され、2002年の終わりまでには250拠点で実施されることが目標とされた。このプロジェクトについては後にも述べる。

もうひとつ、質のよいチャイルドケアの提供にはワーカーの質の向上が欠かせない。幼児教育とケアが「つぎはぎ」であり「ごちゃごちゃ」であった状況には、保育従事者についても同様の事情があった。先に述べた職業階梯にかかわることであるが、全国職業資格の一分野に〈児童のケアと教育部門〉も組み込まれ、ワーカーの質の向上に資することとなった。

## 3) 保育費用

従来は特別なニーズ（障害など）がある場合を除けば、保育費用は全面的に親の負担であり、保育を必要とする家庭に非常な負担を強いていた。

保育費用の軽減については、所得の低い家庭を対象として保育費用の補助を行うことが目的の、先にも述べたタックス・クレジットなどがある。また当初は4歳児に対し（後に3歳児まで拡大）、親が希望する場合、3学期間、1回につき2時間半のセッションを週に5回を限度として無償で幼児教育が提供されることになった。それでも子どもの世話を委ねて働きに出る親にとっては依然として保育料の負担は軽いものではないが<sup>26</sup>、多少なりとも軽減されたことになる。

#### 4) 定員拡大と情報提供

全国チャイルドケア戦略の実施は、地方自治体単位で行われる。1997年10月に「乳幼児発達についてのパートナーシップとプラン」についてのガイドラインが教育雇用省より発行された。それにより、各自治体に地域の親のニーズに応え、家族への支援を提供し、幼児教育とデイケアの統合を認識するため、地域の企業、親、訓練機関、保育機関およびすべての関係者が組織化された。この組織は後に政府から財源を得て、EYDCP<sup>27</sup>と呼ばれ、地域における乳幼児の教育とケアの機会拡大と組織化に責任を負うことになった。

#### 5. 「確かなスタート」

##### (1) 「確かなスタート」

「確かなスタート」の実施に対し1999年度から2001年度の3年間にわたって5億4千万ポンドが支出された<sup>28</sup>。年少児と家族の複雑多様な身体的・発達の・情緒的ニーズに対応するためには多方面にわたるサービスが統合され、手近で提供されること、そしてそのサービスの存在が知られるべきであるという認識がなされていた。

「確かなスタート」はコミュニティ単位で、4歳未満の400人から800人の子どもを対象として実行されるプログラムであり、段階的に260地域で実施が開始されていった。具体的なサービス展開は、地域によって異なっている。運営は自治体職員（保健、教育、ソーシャル・サービス）、民間のボランティアな団体、親、地域、企業セクターなどからのメンバーのパートナーシップという形で行われる。パートナーシップの構成、代表者については地域ごとに異なる。政府の他のイニシアティブからの財源も得て複数の財源で運営されることが多く、子ども一人当たりの予算も地域によって違う。

サービス内容としては家庭訪問、広報活動、育児講座、立ち寄りセンター、「確かなスタート」センターの設置がある。家庭訪問、妊娠中の相談、障害児を持つ親への援助、産後うつにある母親への援助、母乳育児の指導助言・情報提供などは重要な部分である。ほとんどのプログラムで禁煙、健康な食生活についての助言を行った。

##### (2) 「確かなスタート」の評価

2002年に「確かなスタート」についての報告が出された<sup>29</sup>。それによれば、親の必要とするサービスを提供し、多数の親の声を反映したものとなり、良い効果が上がったことは認められた。課題としては、パートナーシップの形成と維持は多くの時間を必要とし、異なる専門家間での調整という新たな専門性が求められることが明らかになった。

さらに多方面にわたるチャイルドケア戦略実施の成果の政府調査<sup>30</sup>により、次のような点が明らかとなった。ひとつは、保育サービスが子ども、親、地域に対し肯定的な変化、すなわち子どもの貧困の改善、学業成績の向上、貧困脱出のための親の就業の支援、保健の増進と犯罪の減少をもたらすことである。そして、保育サービスと幼児教育、保健・家

族サービスが一体となって提供されたときに、子ども・親・地域に有益なものとなる、ということである。

この調査結果に基づき、政府には新たな質の良い保育サービスを創出する可能性があること、既存のサービスは拡大されつつ保健・家族サービスにより重点が置かれるべきであること、サービスデリバリーに関しては自治体の権限を拡大することによって開発されるべきことという結論が出された。

### (3) 新「確かなスタート」

「確かなスタート」は 1998 年の出発点においては貧困地域の 4 歳未満の子どもとその家族を対象としたものであったが、次の新「確かなスタート」では対象を「すべての子ども」とし、胎児から 14 歳（特別の教育ニーズをもつ場合は 16 歳）までと拡大した。新たなサービスの展開というよりも、全国チャイルドケア戦略のもとでさまざまに展開されてきた当該年齢の子どもに対するサービスを、新「確かなスタート」イニシアティブのもとで再編成したのである。従来の「確かなスタート」プログラムは同・地域プログラムとして位置づけられることになった。

新「確かなスタート」の目的は幼児教育、保育（ケア）サービス、保健・家族サービスという 3 つの大きな領域にまたがることになり、以下の目標が掲げられた；

- ① 3 歳児と 4 歳児に無償で半日の幼児教育を行う。
- ② よりよい保育（ケア）の機会を増やす
- ③ 地域に応じたプログラム

中でも③につき、「子どもセンター」の設置が注目される。センターを最も必要とされる地域に設立し、家族に対し幼児教育、保育サービス、保健・家族支援サービスを就業機会についてのアドバイスとともに提供する。また、従来の「確かなスタート」は地域プログラムとして恵まれない地域での地域密着サービスを継続して行う。2004 年 3 月までには 522 のプログラムにより 40 万人の子どもにサービスが提供される予定であった。

## 6. 『子ども問題』と「2004 年子ども法」、『子ども問題；子どものための変革』、子どもトラスト

### (1) 子ども問題

政府が 2003 年に緑書『子ども問題』<sup>31</sup>を発行したのは、虐待など危機的な状況にある子どもの保護の失敗例が相次ぐことに危機感を示したのがきっかけであった。関係諸機関の連携の不具合により適切な介入が行われなかったことが一連の事件に共通していた。

当緑書では過去数年の政策実行により、教育水準の向上や貧困問題の改善、少年犯罪の再犯率の低下など効果が見られたことを引き、今後の課題としてさらに子ども保護の強化

を目標として掲げた。子ども保護は対象を特定化した取り組みによってだけでなく、子ども全体の状況を改善するという取り組みと組み合わせられてこそ、効果を発揮するという見解が示された。その上での方針は、子ども全体の状況を改善することを基本に据えたいうえで、特定の問題に対処するということになる。

対象としては図1がイメージされ、続く「2004年子ども法」と共通に、全体的な目的として以下のものが挙げられた；

- ①健康であること：心身ともに健康であり、健康な生活を送る。
- ②安全であること：暴力や遺棄から守られること。
- ③生活を享受し達成感を得ること：健全な生活を営み技能を身につける。
- ④社会への貢献：地域や社会の一員となり、反社会的・犯罪的な行為に巻き込まれない。
- ⑤経済的な安定：貧困に陥らず可能性を求める。

## (2) 「2004年子ども法」と『子ども問題；子どものための変革』

「2004年子ども法」は前述の『子ども問題』に法的根拠を与えるものであり、『子ども問題：子どものための変革』は政策実行のための具体的・詳細な手引書である。サービスが省庁合同、複数機関の協同で提供されるために必要なノウハウ、参考にすべき資料がきめ細かく記述されている。

## (3) 子どもトラスト

『子ども問題』と「2004年子ども法」は教育・福祉・保健のサービスが統合して子ども・青少年に提供され、最大の効果をもたらすことを目指している。その目的の遂行に当たって、地方自治体のレベルで実務が行われるための組織が<子どもトラスト>である。自治体ごとに実行されるため、その組織は全国共通ではない。例として図2に、ブライトン&ホブ地域の子どものトラストの組織図を示す<sup>32</sup>。

## 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>33</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、それら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・ナーサリーは特別な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・ナーサ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的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>34,35</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>36</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。

### (2) 子ども・学校・家族省<sup>37</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>38</sup>><ビジネス・企業・規制改革省<sup>39</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>40</sup>と通商産業省<sup>41</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、国際競争の激化に適切に対応するための組織改編である。

## 9. 結論

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ろう。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技能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。



## おわりに

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といえる。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バック・ツー・ベイシック（基本に帰る）路線のひとつである伝統的な家族観（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る。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。

付記；本研究は平成19年度厚生労働科学研究費補助金・子ども家庭総合研究事業（テーマ；周産期からの生育環境が思春期の心身の健康に及ぼす影響の評価に関する研究[H17-子ども-014]、主任研究者・安梅勅江、分担研究者・埋橋玲子）によって執行されました。

\*図表は省略

## 注釈

- <sup>1</sup> Pugh,G.(1993) *Thirty Years of Change for Children*, National Children's Bureau.
- <sup>2</sup> OECD (2006) *Starting Strong II ; Early Childhood Education and Care*.
- <sup>3</sup> Department for Children, Schools and Families=DCSF
- <sup>4</sup> Kamerman,S. & Kahn,A. (1978) *Family Policy*, Columbia University Press.
- <sup>5</sup> 埋橋玲子 (2007), 『チャイルドケア・チャレンジーイギリスからの教訓』法律文化社.
- <sup>6</sup> 『ベヴァリッジ・レポート』(1942).
- <sup>7</sup> Jacson,S. (1993) "Under fives: thirty years no progress?", in Pugh.G(1993).
- <sup>8</sup> Pugh,G.(2006) 'The Policy Agenda for Early Childhood Services', in Pugh (ed.) *Contemporary Issues in the Early Years*, Sage Publications.
- <sup>9</sup> この年齢段階はキィ・ステージ (KS) 1から4と呼ばれる。ナショナル・カリキュラムでは、英語・算数(数学)・理科(科学)が中核科目として、技術・美術・音楽・歴史・地理・体育が基礎科目として位置づけられ、宗教教育が導入された。11歳以後には外国語が基礎科目に加わる。中核・基礎科目のうち音楽・美術・体育を除く科目で義務教育終了時に到達すべき水準がレベル10と規定され、KS1ではレベル2、KS2ではレベル4、KS3ではレベル5～6、KS4ではレベル6～7に到達することが目標とされる。
- <sup>10</sup> School Curriculum and Assessment Authority
- <sup>11</sup> 埋橋玲子 (1994) 「ライジング・スタンダードのめざすもの」『少年育成』
- <sup>12</sup> 埋橋玲子 (2007) 「イギリスにおける保育サービスの商品化ー保育従事者の能力育成と資格階梯にみるー」『神戸女子大学文学部紀要』第40巻.
- <sup>13</sup> National Vocational Qualifications = NVQs
- <sup>14</sup> 埋橋玲子 (1997) 「変わりつつあるイギリスの幼児教育」『保育学研究』第35巻第2号.

- 
- 15 *The Desirable Outcomes for Children's Learning*. 後に *Early Learning Goal* に改訂される。
- 16 このアセスメントは、子どもの個別的な学習ニーズに効果的に対応するための情報を提供すること、後に子どもの進歩の程度を分析することができるように子どもの到達度を測定し数値によって表す、という二つの目的を持つ。測定されるのはリテラシーとニューメラシーに関係する、読み・書き・話すことと聞くこと・算数・個人的社会的発達の5つの分野である。
- 17 HMSO (1989) *An Introduction to The Children Act 1989*.
- 18 Baldock,P. (2001) *Regulating Early Years Services*, David Fulton Publishers Ltd.
- 19 In Baldock,P.(2001).
- 20 Home Office(1998) *Family Support*.
- 21 Sure Start
- 22 一種の租税減免制度。
- 23 DfEE (1997) *Meeting the Childcare Challenge*.
- 24 Early Excellence Centre.
- 25 Office for Standard in Education=OFSTED
- 26 査察を受けた保育機関等の幼児教育提供部分に対して補助金が与えられるので、たとえばデイ・ナースリーに子どもを通わせていても可。
- 27 Early Years Development and Childcare Partnership.
- 28 Comprehensive Spending Review 21章 (1998).
- 29 DfES, *Sure Start National Evaluation*, June 2002.
- 30 Government's 2002 review of childcare.
- 31 DfES (2003) *Every Child Matters*
- 32 Hawker,D.(2006) 'Joined up Working—the Development of Children's Services', in Pugh(ed.)(2006).
- 33 Ten Year Strategy: Choice for Parents, the Best Start for Children.
- 34 Taylor,J.& Woods,M. (2007) *Early Childhood Studies*, Hodder Arnold
- 35 埋橋玲子 (2007)「子どもサービス」と「子どもの空間」—イギリスの乳幼児のケアと教育に見る「質」の保証の動向—、日本保育学会第60回大会発表。
- 36 *Common Core of Skills and Knowledge for the Children's Workforce*
- 37 <http://www.dfes.gov.uk> (2007年8月現在)
- 38 Department for Innovation, Universities and Skills =DIUS.
- 39 Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform =DBERR.
- 40 Department for Education and Skills=DfEE
- 41 Department of Trade and Industry=DTI