

論 文

# イングランドにおける2歳児を対象とする 無償幼児教育の実施について

埋 橋 玲 子

同志社女子大学  
現代社会学部・現代こども学科  
教授

## Free education for two-year-olds in England

Reiko Uzuhashi

Department of Childhood Studies, Faculty of Contemporary Social Studies,  
Doshisha Women's College of Liberal Arts,  
Professor

### はじめに

イギリスにおいて就学前の幼児に対する教育が政策的課題としてまともに取り上げられたのは1990年以降のことであった。第二次世界大戦後に始まった中等教育の整備が高等教育の整備へと移行し義務教育以降の教育制度の整備が一段落したことと、生涯学習の出発点として幼児教育を重視する世界的な趨勢があり、それらを背景としてイギリス政府はようやく就学前教育に向き合うこととなったのである。

就学前教育のみならず、就労などの理由で不在の親に代わって子どもの監護を行うという意味での保育もイギリスは立ち遅れていた。公的な保育の立ち遅れに対し、チャイルドマインダーという民間での保育手段が広まったのである。第二次世界大戦後、一貫して幼い子どもをもつ母親の就労は増え続けたが、主として高収入を得る母親からの要望に応え、保育政策として税控除の仕組みが導入されたのは1994年のことであった。

1997年の総選挙で勝利し政権を得た労働党は、本格的に就学前教育の普及に取り組んだ。数年をかけて、就学前の3・4歳児（義務教育開始が5歳のため）を、学期間・週12.5時間の無償幼児教育の対象とした。現在では週12.5時間から15時間に拡大され、公立・民間を問わず、小学校の幼児部、ナーサリースクール、デイ・ナーサリー等の場所で、2年間の就学前教育の無償化が実現している（保護者

の希望に基づくもので、義務教育ではない）。

労働党は1997年以降3期にわたって政権を担当し、親から子どもへの貧困の連鎖の解消を目指して、就学前の乳幼児とその家族（胎児を含む）を対象とする施策を実行していった。無償幼児教育の拡大と保育の拡大および家族支援は、保育分野での雇用創出やひとり親の就労支援、全体的な教育政策と組み合わせられた大きな流れの中で進行していった。

2010年、労働党は総選挙で敗れ、政権は保守党と自由民主党の連立政権へと移行した。政権交代後、2011年には連立政権による幼児教育・保育の方針が発表され、おおむね2010年から2012年にかけて前政権の政策実行の継続と見直しが行われた。2013年から2014年の2年間で、次期総選挙（2015年）を見据えつつ、見直しに基づく新たな政策決定と実行がなされている。

2014年7月現在教育省によれば、イングランドの就学前の全体像としては、2014年1月の段階で97%（1,299,910人）の3・4歳児が無償幼児教育を受けており、前年度より1%の増加を示している。2014年5月時点で、116,000人の2歳児が週に15時間の無償幼児教育の対象となっている。2014年9月1日より2歳児の40%に相当する26万人まで対象が拡大される。

本稿では、3・4歳を対象とした無償幼児教育実施の次の段階として位置づけられる、2歳児に対する無償幼児教育を論考の対象とした。

## 1. 背景

### (1) チャイルドケア戦略の流れ

1990年代に入り、当時の保守党政権のもとで就学前教育の到達目標『望ましい学習の成果 Desirable Learning Outcomes』の制定や幼児教育バウチャー計画の試行<sup>1</sup>などが進行した。先にも述べたように保護者の保育費用負担の軽減のために税控除も取り入れられ、就学前の子どもの幼児教育・保育は政策として取り上げられ始めていた。しかしながら一気呵成に保育改革とも呼べる動きが進行したのは1997年に労働党が政権の座について以降のことであった。

この「チャイルドケア」という言葉の意味は文字通り「子どもの世話」であり一般的にもそのように使われているが、行政的には1997年政権交代以前は社会的養護の文脈で使用されていた。労働党政権となり、一般的な家庭の子どもの対象とする幼児教育と親に代わっての監護を併せたような使いぶりへと変化した。特に幼少期の子どもについては教育と養護は分かちがたいものであり、以下に述べる「チャイルドケア戦略」の場合も幼児教育と親に代わっての監護を一体化させた意味合いで用いられている。現在では「幼児教育（学校教育）」の時間帯の部分は「教育」、それ以前・以後および長期休暇中に子どもを預かることをおおむね「チャイルドケア」と呼び、小学生の始業前・放課後や長期休暇中の学童保育も「チャイルドケア」の範疇に入る。3・4歳児に学期間パートタイムで無償幼児教育が普及した現在、この時間外のサービスは基本的に有料である。2歳児無償幼児教育の位置づけを考えるとときにこの背景を理解しておかなくてはならない。

労働党政権は3期にわたったが、その間に就学前の子どもとその家庭を対象とする幼児教育・保育サービスの拡充に1998年、2002年、2004年と3度の「チャイルドケア戦略」のイニシアティブを実行した（Butler et al. 2014）。

1998年のチャイルドケア戦略では、低所得の家庭の保育料の税控除による補助、普遍的な幼児教育の実施、放課後等のチャイルドケアの拡大、法令化と資格階梯への関与が実行された。これらに並行して困窮地域での保育定員の増加（ネイバーフッド・ナーサリー）、シユア・スタート地域プログラム、ワン・ストップ機能を持つモデルとなるアーリー・エクセレンス・センターも設置された。

2002年のチャイルドケア戦略では、シユア・スタートのチルドレンズセンターにフルタイムのデイケア機能をもたせることをめざし、地方当局が就学前サービスの普及につ

いて統括的責任を持つこと、そして各省に分散していた関連予算を統合してチャイルドケアの財源とした。

2004年のチャイルドケア戦略では「子どもが最善のスタートを切ることの重要性」「親、とりわけ母親の就労とキャリアアップの促進」「家族のワーク・ライフ・バランス」を主張し、（チャイルドケアの）選択と柔軟性、供給の拡大、質の保障、適正価格を4本の柱とした。2004年チャイルドケア戦略は、労働党3期のチャイルドケア政策の集大成であった。

### (2) 労働党から連立政権へ

2010年の総選挙で保守党が勝利し、労働党は政権の座を失った。しかし保守党は単独では過半数の議席を占めることができず、自由民主党との連立政権となった。現連立政権が政権交代後に直ちに行ったことのひとつが、前政権の下2007年に〈教育技能省 Department of Education & Skills〉から〈子ども・学校・家族省 Department for Children, Schools & Families〉へと改編されていたところを〈教育省 Department for Education〉へと置き換えたことである。イギリスの場合、省の改編は日本と比較すると短期のスパンで行われ、改編自体は珍しいことではない。しかしながらこの改編は労働党色の払拭という感が強かった。政権交代とともに前労働党政権の目玉ともいえるシユア・スタートの拠点であるチルドレンズセンターへの予算に大なたが振るわれたことにもそのことは伺える。

2004年チャイルドケア戦略は継続されたが、2011年に連立政権はチャイルドケア政策の方針を発表し、労働党政権時に「幼少基礎段階 Early Years Foundation Stage」と表現された0～5歳の時期を「基礎段階 Foundation Stage」と表現するなど差異を示し、家族支援と保育者の専門性の強化へと軸足をずらしていった。具体的にはアウトリーチの強化と2歳児無償保育の拡大が目玉として示された（DfE & DoH, 2011）。

### (3) 2歳児無償幼児教育開始までの流れ

労働党政権時代に、それまでは手薄であった就学前の子どもに対する教育・保育政策実行のエビデンスを明らかにする数多くの調査研究が実行され、その後の政策決定を形作った。2歳児対象無償教育の根拠となる主な研究としては、EPPE（1998～）と呼ばれる就学前教育が後年どのような影響を子どもの発達に及ぼすかという経年的研究<sup>2</sup>、および「2歳児対象早期教育試行の評価調査」（2009）<sup>3</sup>がある。

EPPE で明らかにされたのは以下の事柄であった。

- ・子どもの全体的な発達就学前の経験によって強化される。
- ・就学前の経験は困窮状態の子どもにとってとりわけ効果がある。
- ・2～3歳の間に保育の場に入ることと、どれだけの期間にわたって出席したかが認知能力の発達と社会性の涵養に関係している。
- ・認知的な発達についてフルタイム（全日保育）とパートタイム（半日保育）の出席とでは差がない。
- ・就学前の集団保育の質は明らかに子どもの能力の差となって表れる。

この調査結果に基づき、早期に幼児教育を開始することの利点に注目した政府は、2004年に3・4歳児に無償幼児教育がほぼ行き渡ったことに引き続き、2歳児への無償幼児教育を開始した。先行実験として2006年から2008年の間には困窮地域の13,500人の2歳児が無償で幼児教育を受けたが、この実験の主な目的は対人関係での自信や自立心、言語推理能力といった子どもの社会的・認知的発達を促すことにあり、副次的な目的としては子どもの親や家族に肯定的な影響を与えることにあった。

2007年から2008年にかけてこの先行実験に対し「2歳児対象早期教育試行の評価調査」が実施され、実験の目指す成果が表れたことを示した。この結果を受け、2010年の政権交代後、困窮地域の2歳児に無償幼児教育を行う方向性は強化された。

#### (4) 民間機関の活用

先にも述べたように、1990年代に至るまで、就学前の幼児教育・保育の分野はほとんど行政の関与するところではなかった。乳幼児を持つ母親の労働市場への参入の増大、高まる就学前教育のニーズはほとんど民間において対応されていたといっても過言ではない。チャイルドマインダー、プレイグループ運動はその典型である。チャリティと呼ばれるいわばNPOやヴォランティアが各地域のニーズに応じて組織され、あるときは地方自治体との連携を行い、組織の強化とともに組織運営を通して幼児教育・保育分野での人材が育成されていった。シュア・スタートにしる、このような素地のもとに花開いたといってもよい。営利企業であるプライベートのデイ・ナースリーもあるにはあったが、保育料が高額で一般的なものではなかった。

1997年以降、幼児教育・保育が政治の優先課題とされたが、幼児教育については既存の小学の幼児部、ナースリー

スクール、民間デイ・ナースリー、チャイルドマインダー、プレイグループに対し補助金が与えられてサービス・デリバリーが委託される、という混合経済の形で展開されていったのである。サービスの内容についてはナショナル・カリキュラムや補助資料というかたちで基準が示され、その質についてはOfstedの査察の実行と結果の公開によりコントロールされる。

2014年9月以前には2歳児無償教育は11～12万人に対し行われていたが、2014年9月より26万人までその対象を拡大しようとしている。10万以上の定員拡大であり、この補助金の行方は保育事業者にとってはいわば大きなビジネス・チャンスといえる。2004年チャイルドケア戦略で示された〈供給の拡大〉が実行されているのであるが、それは既存の保育事業者が2歳児の受け皿になること、あるいは新規参入者を増やすことによる。

これについてAchieving Two Years Old（以下A20）プロジェクトと呼ばれる事業が、教育省からジェームズ・ヘンプソール代表率いるチーム“ヘンプソール”に委託された（2013～2015）。ヘンプソールは、コンサルト会社と提携し、事業者を招いて説明会を開いたり、個別のコンサルティングを行ったりする。並行して、4チルドレンという民間組織がA20プロジェクトのための配布資料を作成したり、ネットワークのプラットフォームを提供したりしている。このように、民間のコミュニティは現政権下でも大いに活用されている。

## 2. 0～3歳児の養護と教育の ナショナル・カリキュラム

### (1) 成立の経緯

乳幼児が教育政策の対象として取り上げられるにあたり、政府によって当該年齢を対象としたカリキュラムが作成されることが重大なアジェンダである。2001年、政府は最年少児の養護と教育への取り組みを開始し、2002年には3歳未満児に対し効果的な養護と教育を行うための実践と発達の枠組、すなわちカリキュラムとして*Birth to Three Matters*（以下BTM、『3歳までが大切』）が発行された。BTMはマンチェスター・メトロポリタン大学のレズリー・アボット教授を主幹として子どもや保護者、保育者、専門家、行政、研究者が参与した1年にわたるプロジェクトの成果であった。保育従事者の実践の指針となるように、導入書、ポスター、カード、ビデオ、DVDをひとまとめにした教材パックとして配布され、ネット上でも公開され



た。

この教材作成の中核的な部分は誕生から3歳までの子どもに関する膨大な研究業績のレビューであり、3歳未満児の保育がエビデンスに基づいて行われることを明確に示した。このレビューも資料として発行された。

それに先立ち、1999年には就学までに到達することが求められる「初期学習目標 Early Learning Goal (以下、ELG)」が示されていた<sup>4</sup>。引き続き2000年には就学前の3・4歳の2年間に「基礎段階 Foundation Stage」と位置付けられ、就学前3・4歳児教育のナショナル・カリキュラムとして手引きが発行され、ELGとその目標に到達するまでのプロセスが詳しく記述された<sup>5</sup>。2008年には誕生から就学までの時期が「乳幼児基礎段階 Early Years Foundation Stage (以下 EYFS)」として示され、BTMはその中に統合された。

このEYFS (2008)には百十数ページに及ぶボリュームがあり、保育従事者と家庭に対する啓蒙を目的として、補助資料のDVDやポスター、カードなどが配布され、インターネットでも提供された。2010年政権が交代したのちに2008年版は見直しが行われ、大幅なスリムダウンが行われ、EYFS (2012)が発行された。

EYFS (2012)は、大きくは教育・発達に関する部分と児童保護に関する部分に分かれている(埋橋 2013、2014)。教育・発達に関する部分では身体発達等の視点に基づいて7領域が定められ、それぞれの領域で子どもの就学までの到達目標が示されている。現在細部の改訂が加えられEYFS (2014)が発行されたが、改訂はおおむね技術的な文言の訂正にとどまり、教育・発達に関する部分に変更はない。

BTMやEYFS (2008)およびそれらの付属資料は現在でもインターネット上で入手できる。直近のEYFSではELG中心の記述であり、実践の手掛かりとするには簡略過ぎ、BTMやEYFS (2008)などの詳細な内容は依然参照され、活用されている。

## (2) BTMの内容

まず、BTMは、0～3歳の乳幼児に接する人々が以下のような構えをもつことを求めている。

- ・乳幼児期は価値あるものである。
- ・子どもは一人ひとり異なっており、一生懸命であり、やり遂げる。
- ・すべての子どもが発達しようとしており、身の回りの人々とのやり取りや事物の探索を通して学ぶ。意

思の疎通や相互関係のもち方、認知、学習、行動面、情緒・社会的発達や感覚・身体的発達に困難があるために、発達が危ぶまれる子どももいる。

- ・発達と学習は「全体的 holistic」なものである。
- ・乳幼児とともにあるおとなはBTMによって知識を得、自らの価値を知り、その枠組みによって支えられる。
- ・BTMに沿って実践の省察を行う。
- ・BTMはどのように実践を行うかを知らせ、向上させ、一方で乳幼児と共に働くことは複雑で、困難であり、課題が多く、たやすく答えの出ないことがしばしば起きる。

このような構えのもとに、0～3歳児の養護と教育がどのように行われるべきかについて、4の要素を示した。この要素はいわば子どものもつ価値を示したものであり、身体的な世話や単なる見守りにとどまることのない実践を具体的にイメージさせることをねらっている。その4の要素とは以下のとおりである：

- ・強い子ども A Strong Child
- ・巧みな対話者 A Skillful Communicator
- ・有能な学び手 A Competent Learner
- ・健康な子ども A Healthy Child

この4の要素は子どもの価値であるとともに目指す姿であり、BTMではさらにそのためにどのような根拠にもとづき何を行うかについて詳しく記述している。

## (3) EYFSとアセスメント

先に述べたように、EYFSの教育・発達に関する部分では身体発達等の視点に基づいて7領域が定められ、それぞれの領域で子どもの就学までの到達目標すなわちELGが示されている。この7領域とは子どもの学びについての好奇心と熱意を喚起し、学び、人と関わり、活力をもって生きるために中心となる〈コミュニケーションと言語〉〈身体的発達〉〈人格的・社会的・情緒的発達〉を3の主要領域(prime area)に、そしてそれらの主要領域を通して強化される〈読み書き能力〉〈算数〉〈身の回りのことの理解〉〈表現とデザイン〉を4の特定領域(specific area)としている。

ELGに基づき、すべての子どもの発達のアセスメントとして、就学直前に行われるEYFSプロファイル、生後24～36か月の間に行われる2歳時プログレス・チェックの実施が定められている。EYFSプロファイルについては地方当局への報告が義務付けられその様式が定められている。2歳時プログレス・チェックについては3主要領域に関す

る子どもの発達について保護者に対し文書による通知が求められているが特定の形式はない<sup>6</sup>。

2歳時プロGRESS・チェックの趣旨は子どもについての状況が保護者と共有されることにある。プロGRESS・チェックの目的については手引書に次のように示されている（NCB、2012、図1参照）。

- ・子どもの発達をEYFSの3つの主要領域に沿って見直す。
- ・保護者に子どもの発達の姿をよく理解させる。
- ・保育者が子どものニーズを理解し保育の中でそれが満たされるように立案できるようにする。
- ・保護者が子どものニーズを理解し、保育者の助けを得て、家庭で子どもの発達を助長できるようにする。
- ・子どもがよく発達を遂げているところと期待される水準を下回っているところに気づくようにする。
- ・保育機関等が子どもの発達に留意してとりおこなう事柄について記述する（適切な専門家を配置することを含む）。

### 3. 2歳児の無償教育推進の事例

#### (1) カレッジ・グリーン・ナーサリースクール&サービス

##### a. 概要

カレッジ・グリーン・ナーサリースクール&サービス（以下CGNS）は、ロンドン中心部を少し離れた住宅地に

ある。3・4歳児を対象とした公立ナーサリースクールと0～3歳児を対象としたネイバーフッド・ナーサリーが同じ敷地内にあり、別館として少し離れたところに開設したばかりのレセプション・クラスがある。地域には小学校入学前の子どもが利用できるサービスが少なく、家庭にとどまる子どもが多く、需要が供給に追いつかない状況にある。

現在の施設長であるウエンディ・イアニ・ヘッドティーチャーは1997年にナーサリースクールの校長として赴任した。以来、保育政策の展開とともにナーサリーの増設、そして最近のレセプション・クラスの開設と、ここ10数年来の行政および地域住民からの要請に忠実に応え、事業展開に敏腕をふるってきた。Ofstedの査察では、2007年以来継続して「すばらしいoutstanding」の評価を得ている。

##### b. 2歳児保育（0～3歳児保育）

3・4歳の普遍的無償幼児教育を受ける以前の乳幼児はネイバーフッド・ナーサリーに在籍している。中心保育（コア・デイ）と呼ばれる9時15分から15時15分の1日の保育料は53.91ポンド、週単位では269.55ポンドである。延長保育として8時00分から17時30分利用する場合は1日につき70.92ポンド、週単位で354.62ポンドとなる<sup>7</sup>。実際にはタックス・クレジットなどの減税制度利用や、地方自治体からの扶助がある場合など保護者の費用負担は軽減される。日本の場合の「保育単価」がそのまま保護者負担の保育料として設定され、実際には個人の状況に応じて負担が

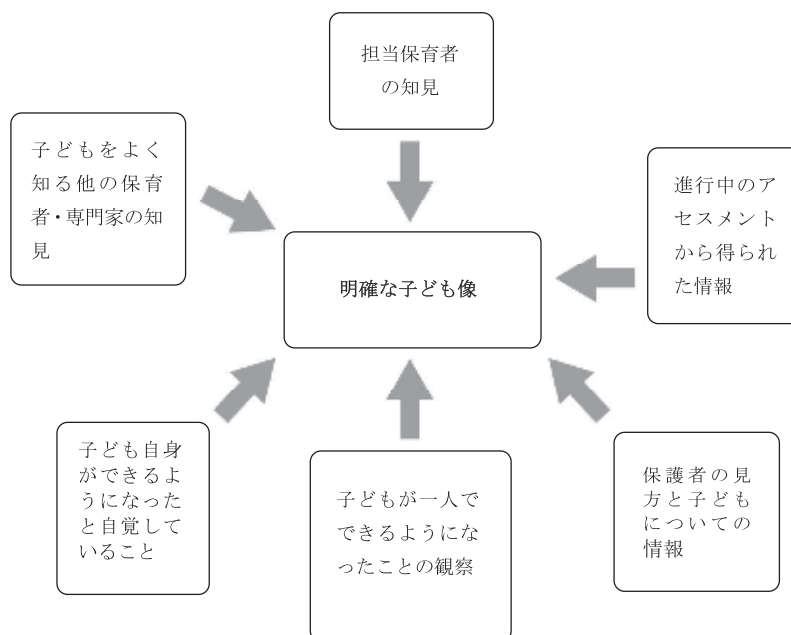


図1 2歳児プロGRESS・チェック

軽減される仕組みである。

大人と子どもの比率は2歳未満児で1：3、2～3歳で1：4である（3～4歳は1：8）。保育内容はYEFSに忠実に展開されており、戸外には、0～3歳専用の園庭が設けられ（写真1）室内は領域ごとの活動が保障されるよう、各コーナーの教材が豊富に整えられている（写真2、3）。タブレットを用いた教材提示も行われている（写真4）。

保育の質の保障に関しては、スタッフの研修が大きな比重を占めている。ECERS等のスケールを用いて年に5日の研修が設定されている。スタッフには好評であり、スケールを用いた評価は丹念に記録されてフィードバックされている。ナーサリースクールではスタッフの勤務する時間は共通であり子どもの帰宅後は話し合いの時間が取れる一方で、ネイバーフッド・ナーサリーでは勤務のシフトがあり、全員そろっての話し合いは困難である。そのため環境設定についての情報はタブレットにまとめておき、いつでもアクセスできるようにしてスタッフ間で情報を共有できるようにしてある。タブレットは子どもに教材を提示

するだけでなく、スタッフ同士のコミュニケーションの手段としても活用されている。

## (2) エフラ・アーリーイヤーズ・センター

### a. 概要

エフラ・アーリーイヤーズ・センター（以下、エフラ）はロンドン中心部よりやや離れた住宅地にある。もともとは1971年開設の公立ナーサリースクールであったが、2002年にアーリー・エクセレンス・センターとして指定を受け、現在は公立ナーサリースクール及びチルドレンズセンターとして機能している。2歳児の保育を開始したのは2006年のことであった。2011年にはOfstedより「すばらしい」との評価を受けている。

3・4歳児はナーサリースクールで所定の無償教育を受けることができる。年間38週（学期間）、1回あたり3時間のセッションを5回分については無償であるが、それ以上の利用については始業前の朝食クラブ、終業後の放課後クラブ、長期休暇中の休日保育が設定されており、別途保育料が必要である。ランチについても別途費用が徴収され、



(写真1) 0～3歳児用の園庭



(写真2) 保育室の様子その1



(写真3) 保育室の様子その2



(写真4) 教材用のタブレット



利用時間のタイプごとに費用形態が異なる。2歳およびナーサリースクールに入る前の3歳にはフルタイムのデイケアのクラスがある。エフラでは0～2歳の子どもの保育については提携チャイルドマインダーを斡旋している。

チルドレンズセンターとしては成人教育、立ち寄りセンター、託児サービス、チャイルドマインダー拠点プログラムなど、多様な家族支援のプログラムを実施している（写真5）。施設長のアン・ヒチンズ・ヘッドティチャーは就任以来、保育政策の拡大に伴いその路線に忠実に事業の拡大を行ってきた。

#### b. 2歳児保育（2・3歳児保育）

保育はEYFSの内容を徹底させるものであり、2歳児の教育・発達を整えるための環境が充実している（写真6）。EYFSの趣旨を保護者に伝えるための展示が豊富で、工夫が凝らされている。2・3歳児の保育室のウナ・アイザック主任は、教室助手としてナーサリースクール当時のエフラで勤めはじめ、研修と努力を重ね「キャリア・リーダーを登り」、現在では保育室の主任となる資格を得て現



（写真5）センター利用者への告知ボード



（写真6）2歳児保育室内

職にある。エフラは次項で述べる Being Two プロジェクトにも参加しており、その成果の一部が展示してあった（写真7）。

アイザック主任によれば、エフラはスタッフの能力開発に積極的であり、「学ぶ」気運に満ちているとのことである。ヒチンズヘッドティチャーによれば、スタッフの研修を保障することは運営の手腕を要し少なからず腐心を伴う。とはいえスタッフの研修は保育の質の向上につながり、質の高い保育と望ましい職場文化と風土を形成する。

#### (3) Being Two プロジェクト

Being Two（以下B2）プロジェクトは、イングランド中部に位置するコービーという町にあるペングリーン・センター<sup>8</sup>のリサーチ部門の事業のひとつとして実施された。ペングリーン・センターは1983年の開所当時より地域住民との密接なかかわりの中で家族支援、保育サービスを展開しており、その先進的な取り組みは国際的にも高く評価されてきた（埋橋、2008）。現在はチルドレンズセンターとして多彩なプログラムを提供するとともに、保育従事者の研修事業も行っている。

その一つが Early Years Teaching Centre（以下、EYTC）と名付けられた、政府から財源を得、センターがネットワークの拠点となって保育者の研修を行う事業である。このネットワークのもとに2年間にわたり9地域でB2プロジェクトが実施された。EYTCにはペングリーンの20年以上にわたる保育者の専門性の向上や保護者支援のノウハウが反映されている。

B2プロジェクトの目的は集団保育を受ける2歳児とその家族の経験の質を高めることであり、特にもっとも剥奪された状況にある子どもの発達にその成果をもたらすことであった。プロジェクトでは次の5つの柱が立てられ省察的実践が行われた。



（写真7）「2歳児とは」プロジェクトの展示

- ・ 2歳児のイメージ
- ・ 担当制
- ・ 弱い立場を理解する
- ・ ビデオ撮影による相互観察
- ・ 親との連携——知識とアセスメントの結果を共有する

ペングリーンでの研修は課題に基づくコミュニティの形成と、参加者の「エンパワーメント」をその特徴とする。各地からの参加者はそれぞれの地元で新たなコミュニティを形成する。これらがイングランドの幼児教育・保育の質の底上げにつながることは間違いないであろう。

#### 4. 考 察

イングランドでの2歳児無償幼児教育は、3・4歳児無償幼児教育の延長として開始された。「幼児教育」であるということは、学期間のみ半日行われ長期休暇があるということの意味する。EPPE研究により「長時間保育を受けるよりも、長い期間保育を受けることが認知的発達に良い影響を与える」が示されたことにもその根拠があろう。限られた財源を「効果的な早期介入」に投じるためにイギリス政府のとった選択は、半日保育の機会を広く与えることであった。

移民などさまざまな事情により困窮状態にある家庭では、幼い子どもを集団保育に委ねる文化がなかったり、無償教育を受けることができるにもかかわらず情報を得ていなかったりあるいは手続きが煩雑であることから、早期教育が有効であるにもかかわらず子どもがその機会を得ないまま就学に至ることがある。そこでアウトリーチを強化することにより、無償教育サービスが最も効果を奏する困窮家庭に届き、一定の効果を上げた。無償幼児教育はひとつの入り口であり、並行して得られる子どもの養育や家族機能に関する助言が保護者から効果的であると認識されている。

子どもの発達面でよい効果が表れるには、保育の質が高いことが条件である。保育の質についてはEYFSで子どもの到達目標を示し養護と教育についての要件を示し、保育内容についてはインターネットで資料を豊富に提供している。Ofstedにより査察を行い、結果を公表する。先進的な取り組みをモデル的に示し、そのモデルが広がるようにしている（例；ペングリーン・センターの取り組み）。

2歳児に限らず3・4歳の無償幼児教育に関しても同様のことがいえるが、学期間のみ3時間単位で5セッションという保育時間は、保護者のフルタイムの就労を保障する

には至らない。保護者の立場からすれば安定的な就労は困難であり、保育事業者からすれば利用の枠だけの補助金収入では利益を生み出すビジネスにはなりづらい（埋橋、2010）。フルタイムの就労は幼い子どもをもつ親が望むところか、また子どもにとってよいことなのかについても判断は極めて難しい。あるいは低所得者層の就労形態は定型時間でないことも多く、保護者の就労形態の多様さを支援するには柔軟なチャイルドケアの供給によるしかない。

前労働党政権がチャイルドケアを重大な政策課題とし、「家族」を明確な政策対象としたことは、それ以前の政権が「家族」を私事領域として公には介入しないという見識（現実には他国で家族政策との範疇に含まれる給付制度等存在している）を示していたことからの大きな転換であった。この転換は時代の潮流としてもはや覆されることは不可能となり、現連立政権も「子育て」という「家族」の領域に属する営みを支援することを継承している。

日本では第二次世界大戦後の経済成長期に教育熱心な国民性に支えられ幼稚園教育が普及し、幼い子どもをもつ母親の労働力に対する需要から保育所保育が普及し、「幼稚園」「保育所」は私たちにとって自明な公的システムとなっている。

だがイギリスにおいては「幼稚園」「保育所」に相当する就学前の教育・保育サービスは1990年代に至るまで決して一般的なものではなかった。「必要のある」場合の最低限の公的サービスはあるにはあったが、一般の人々が必要とする幼児教育・保育サービスはほとんど民間においてまかなわれていた。そのような状態の中で育ったコミュニティや人材が1997年の労働党政権のチャイルドケア政策を豊かなものにし、現在の混合経済の中でのサービス・デリバリーを可能にしている。幼児教育・保育の内容、方法論、従事者の育成、これらは多様な調査研究の結果をもとに理論的に構築され、サービスのアウトカム（子どもの発達の度合い、保護者の満足度、状況の改善）は評価され、アカウントビリティが求められる。

今、日本の幼児教育・保育は、2017年新制度のもとに「幼保連携型認定こども園」が本格的に動き始めようとしている。その一端が幼児教育・保育サービスに対する補助金の形態が変わることに現れている。目下、当然ながら保育事業者（この表現は日本の状況にはなじみにくいものかもしれない）の最大の関心事はその点にあると見受けられる。しかしながら、今後、補助金の根拠となる「良質な」幼児教育・保育を提供しているかどうかの説明責任が厳しく問われることになろう。その兆しは、幼稚園における学



校評価、保育園における第三者評価などの実施にすでに表れている。

幼児教育・保育に対し公的な財源が与えられて全体的に見れば需要と供給がバランスを保ち、サービス・デリバリーが進行し、その「内実」が明確にされる差し迫った必要がないまま今日に至り、少子化など社会情勢の変化にともない新制度に移行しようとしているのが日本の幼児教育・保育である。それに対しイングランドでは長い間公的な財源はほとんど与えられず、需要を満たすことが民間でまかなわれ、言い換えれば多様に過ぎるサービス形態が既に存在していた。1997年以降供給が強化される際にサービス内容の規準となる根拠に基づくガイドラインを作成し(ナショナル・カリキュラム)、査察による評価を行いその結果を公開するという、あるべき「内実」をあらかじめ明示することからスタートしたのが彼の国の幼児教育・保育である。アカウントビリティのシステムをあらかじめ明示した手法に学ぶところは大きい。

## 結 び

イングランドの2歳児無償幼児教育の実施は、現在のところ、困窮家庭にある子どもの発達を支援し就学前教育がより効果を上げることを第一義としている。幼児教育の実施は家族支援と一体であり、普遍的なサービス拡大というよりも困窮度の高い家庭に優先的に働きかける政策である。その際、民間との協力・混合経済のもとにサービス・デリバリーの効率化が図られている。

## 注

- 1 実施直前に政権交代が起こり、実行には至らなかった。
- 2 Sylva, K. et al, The Effective Provision of Pre-School Education Project: Findings from Pre-School to end of key Stage 1.
- 3 Smith, R. et al. Early Education Pilot for Two Year Old Children Evaluation. DCSF Research Report 134.
- 4 1996年に当時の保守党政権の下で作成された就学前教育の到達目標『望ましい学習の成果 Desirable Learning Outcomes』がその前身である。
- 5 Qualification and Curriculum Authority (QCA) and Department for Education and Employment (DfEE) (2000) Investing Our Future: Curriculum Guidance for the Foundation Stage.

- 6 様式について特に定めはないが、ナショナル・チルドレンズ・ビューローより手引きが発行されたり、地方自治体単位で手引きや様式が発行されたりしている。
- 7 1ポンド=160円として、標準時間で1日当たり約8,630円、週単位約43,130円、延長時間で1日当たり約11,350円、週単位約65,740円の計算になる。
- 8 = Pen Green Centre for Children and Families

## 文 献

- Butler, A. et al. (2014) *Where next for childcare?: Learning from the last ten years of childcare policy*, Family and Childcare Trust.
- Department for Education and Department of Health (2011) *Supporting families in the foundation years*.
- National Children's Bureau (2012) *EYFS progress check at age 2: a know how guide*, supported by Department for Education.
- 埋橋玲子 (2008) 「生涯学習を核とした家族支援が子どもの成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 —」、『神戸女子大学文学部紀要』第41巻、pp 99-112。
- 埋橋玲子 (2010) 「イギリスの制度が新システムに与える示唆」、『月刊福祉』2010年12月号、pp 40-41。
- 埋橋玲子 (2013) 「イギリスの就学前ナショナル・カリキュラムについて — EYFS (2012) にみる到達目標と評価 —」、『総合文化研究所紀要』第30巻、152-161、同志社女子大学。
- 埋橋玲子 (2014) 「イギリスの就学前ナショナル・カリキュラムについて (2) — EYFS (2012) にみる安全基準と福祉 —」、『現代社会フォーラム』第10号、38-53、同志社女子大学現代社会学会。

