

論 文

## 労働党政権下（1997－2010）における イギリスの幼児教育・保育政策の展開

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

### はじめに

過日（2011年7月29日付け）、少子化社会対策会議による「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」が通知された。これにより、従来幼稚園・保育所という二元的な仕組みの下で供給されてきた日本の幼児教育・保育は一元化の方向に大きく一歩を踏み出したことになる。

一方、イギリスにおいても教育関係省庁が管轄し幼児教育を行うナーサリー・スクールと、福祉関係省庁が管轄し乳幼児の保育＝デイケアを行うデイ・ナーサリーがあるという「幼保二元」の構造が存在することは知られている。前労働党政権（1997－2010）のもとでイギリスの幼児教育・保育の状況が大きく変化したが、日本の人々の関心は「幼保二元」ではなく昨今の児童貧困問題という観点から、1999年より実施された「シュア・スタート Sure Start」プロジェクトに注目が集まっているように見受けられる。当プロジェクトは2004年よりチルドレンズ・センターの設置を推進したが、このチルドレンズ・センターおよび、1998年よりモデル事業として設置されていた保育重点センター Early excellence centre は、幼児教育・保育および他の家族支援を統合的に供給するものである（後述）。これらにかんがみて、チルドレンズ・センターや保育重点センターを日本における「幼保一元化」のモデルとして取り上げる向きもないことはない。

正確を期すれば、保育重点センターは2004年に前後してチルドレンズ・センターに移行していったのであるが、そもそもは既存の公立ナーサリー・スクールや公立ファミリー・センター等からの移行という形でスタートしたものであった。これらはもともと恵まれない地域に設置されていた。イギリスのナーサリー・スクールが学校機関であることか

ら日本の幼稚園に相当し、あるいはデイ・ナーサリーが福祉施設と分類されることから保育所に相当するとみなし、その管轄省庁の類似だけに注目して、同じような「幼保二元」的な構造を持つとみるのはいささか早計である。イギリスでは公立のナーサリー・スクールおよび公立デイ・ナーサリーは事実上恵まれない階層を対象としている。日本の私立の幼稚園および保育園は政府の補助金により一般的な家庭の利用が大多数を占めるが、イギリスではプライベートと呼ばれる種類の私立ナーサリー・スクールやデイ・ナーサリーの保育料は全額保護者負担であり、利用できるのは富裕な階層に限られる。このような事情からも「幼保一元化」のモデルをイギリスの保育重点センターやチルドレンズ・センターに求めるのは無理がある。

イギリスにおいては現在、3・4歳児（5歳が義務教育開始のため）に対する幼児教育サービスは無料であり、親に代わってのケアという意味での保育サービスは基本的に親の負担であり、その負担に対する補助は税額控除などのいわゆる払い戻し方式で行われる。デイ・ナーサリーなどの「福祉施設」であっても一定の幼児教育部分に対しては国からの補助金が与えられる。この幼児教育の無償化は1997年に開始されたが、ひとつの保育施設で教育サービスと保育（デイケア）サービスが供給されるというような、サービス・デリバリーの形態のみに注目して「幼保一元化」を語るならば、イギリスにおいて1997年より一挙に一元化が実行された（段階的にはあるが）と言えなくもない。

そもそも「幼保一元化」とはそのようにサービス・デリバリーの形態という観点からのみ語られるべきテーマであろうか。幼児教育・保育分野におけるイギリスにおけるここ10数年の変化は、乳幼児に対する教育・保育サービスの供給の在り方を規定する要因を浮かび上がらせてきた。イギリスと日本は、一見同じような「幼保二元」的構造を持つかのようであるが、似て非なるものであろう。イギリスにおける昨今の変化を辿ることは同時に日本における幼児教育・保育がどのような要因のもとに提供されているかを

合わせ鏡のように見せてくれる。

本稿においては、前労働党政権下における幼児教育・保育政策の展開の経緯を明らかにし、普遍的幼児教育サービスおよび保育サービスはどのように供給されたかに注目する。

なお、労働党は2010年総選挙で敗北を喫し、第一党の地位を保守党に奪われた。保守党は第一党なるも議席は過半数に達せず、第3党の自由民主党との連合政権が成立した。現在新政権のもとで、チルドレンズ・センターに関しては拠点化が進み設置数が減らされるなどの変化が表れている。本稿は新政権下の幼児教育・保育政策を対象とするものではない。また、イギリス全体ではなくイングランドにおける状況を取り上げていることをあらかじめ記しておく。

## 1. 背景

### 1) 歴史的背景

18世紀半ばより産業革命をいち早く成し遂げたイギリスは、家庭外での託児の必要性がいち早く生まれた国でもあった。19世紀を通じて産業の変化とともに女性の雇用は減少したが、経済的な必要性に追われて働かざるを得ない母親がいなくなったわけではなかった。頼れる親族や家族のいない母親は、隣人か、子どもを預かる専門の「マインダー」に子どもを託した。マインダーは19世紀の初めには「デーム・スクール（おかみさん学校）」と呼ばれる託児業者へと変化していったが、おおむね劣悪な状況にあった。わずかな救いはそのような状況におかれた乳幼児は少数であったことだが、母親の雇用率の高い地域では乳幼児の死亡率が高かったことも事実である（埋橋、2007）。

19世紀の後半にかけてデーム・スクールの数は減少していったが、それに代わるものとして、幼くは2歳児より公立小学校へと収容されていった。その実態は幼児教育と呼べるものからは程遠いものであった。とはいえ、19世紀の末には3・4歳児の40%強が小学校に在籍していた。また、それ以外の子どもが家庭でしかるべき世話をされていたとは到底言い難いだろう。

デイ・ナーサリーと呼ばれる、子どもの世話を適切に行う保育施設がロンドンに現れたのが1850年のことであった。しかし保育料は高額であり、この事業は当時大きな成功を収めることはなかった。フレーベルのアイデアを取り入れたキンダーガーデンと呼ばれる無料の保育施設が現れたのは1870年に入ってからであり、30か所にまで広まったが、必要を満たすには程遠かった（埋橋、2007）。

1900年代には乳幼児期の健康に関心が生まれ、子どもの生まれた家庭を訪れる保健訪問員制度が確立された。子どもの健康、病気予防に対する関心は当時の幼児教育においても共通していた。1906年にはデイ・ナーサリーの全国団体が設立された。1900年代に入ると幼児教育の必要性に対する認識も生まれており、教育機関に位置づけられるナーサリー・スクールが都市部を中心に生まれ始めた。デイ・ナーサリーとナーサリー・スクールは、2つの世界大戦で女性労働力が求められたことから、この時期に、飛躍的に設置数が増大する。しかしながら戦争の終結とともに、保育室は次々と閉鎖された（埋橋、2007）。

### 2) 1997年労働党政権以前の状況

幼児教育・保育という就学前児童を対象とした政策は、医療分野を除いて、長らく政府が興味を持つところではなかった。幼児教育については、第2次世界大戦後は義務教育以降の教育機会の拡大が教育政策の重要課題であり、就学前教育は常に後回しであった。また親に代わって子どもの世話をするという意味での保育については、家庭の責任であり私事領域に属し、政府の関与するところではないという「信念」が1997年労働党政権以前の政府の基本的スタンスであった（埋橋、2007）。

だが幼児教育・保育のニーズが解消されていたのでは決してない。経済的事情のために子どもの世話を人に委ねて働きに出なくてはならない親の保育ニーズは依然として存在し、また子どもに就学までに必要な社会化の機会を与えたいという幼児教育ニーズは強まるばかりであった。政策の不在と人々のニーズのギャップを埋めるために、民間の自発的活動として、プレイグループと総称される主として母親による自主保育活動や、妥当な報酬を得て自宅で他人の子どもを預かるチャイルド・マインダーと呼ばれる人々はその数を増す一方であった（埋橋、2007）。

1980年代半ばより私立のデイ・ナーサリーが顕著な増加を見せたが、保育費用は全額親の負担であり、利用できる層は限られていた。他には経済的に恵まれない地域にチャリティ団体により保育室が設置されるなど、多種多様の「保育」が存在する状況に対し、当時の保守党政権は1989年子ども法により、子どものデイケアについて査察を義務付けるなどの法的規制を設けた。また、一方で小学校が少子化に伴う定員減をカバーするために4歳児の早期入学を受け入れるという状況もあった。就学前児童の幼児教育・保育の状況は自治体ごとに格差が生じていた。

1990年を前後として、国際的には先進工業諸国で乳幼児

期への介入の重要性が注目され、女性の労働力化はあっさり進行し、幼児教育及び保育に対し強い関心が寄せられるようになっていた。イギリス国内では、第二次世界大戦後に始まった一連の教育改革が高等教育の段階に達し、一段落ついたところであった。景気の動向はサッチャー政権以来の経済改革の効果が現れて好転の兆しを見せ、女性労働力の需要が増していた。イギリスにおいて、幼児教育・保育機会拡充の機運は整っていたのである。

当時の保守党政権は先に述べた1989年子ども法制定や、1990年代半ばから幼児教育の到達目標の設定や幼児教育バウチャー導入の試行など、幼児教育・保育分野への政策的関与を強めつつあったが、その方向性を強化し、大胆な改革として花開かせていったのは1997年に政権を得た労働党であった。

## 2. 幼児教育・保育政策の枠組み

### 1) 1997年当時の状況

当時の就学前の乳幼児に対する教育や保育は、主には大きく分けると①公立ナーサリー・スクールあるいは小学校付設のナーサリー・クラス、②公立小学校のレセプション・クラス（入学準備のクラス）、③公立デイ・ナーサリー（剥奪・障がい・社会的不利の理由による、必要のある子ども Children in needs を対象）、④私立デイ・ナーサリー、⑤プレイグループ、⑥教育局と福祉局から財源が拠出された公立コンバインド・センター（ファミリー・センター）、⑦チャイルド・マインダー、以上7の状況の下で供給されていた。このような大きなくくりは共通するものの、実際の運営やサービスを受けられる状況は地方自治体によって異なり、一様ではなかった。

公立ナーサリー・スクールおよびナーサリー・クラスでは教員免許を持つ教師とアシスタント（資格保持者）が配され、整った環境の下で質の高い幼児教育が供給されていたが、定員が少なく需要を満たすには程遠かった。就労する母親の増加に伴い、保育サービスの需要の高まりを受けて私立デイ・ナーサリーは増加していたが、保育料は全額自己負担で高額のため、フルタイムで利用できる家庭は限られていた。公立デイ・ナーサリーは「必要のある子ども」のためのもので、一般の働く親が利用できるものではなかった。プレイグループは小学校に入るまでの「つなぎ」の役割を果たしていたが、多くは週に数回のセッションがもたれ、教会やコミュニティ・ホールを利用するなど不便な状況に置かれていることも少なくなかった。チャイルド・マ

インダーは多くの働く親たちによって妥当な価格で利用できる保育手段であった。チャイルド・マインディングは手軽で気楽な仕事である、というチャイルド・マインダーから、全国チャイルド・マインディング協会に所属し専門職としての自覚を持つチャイルド・マインダーまで幅が広がった。

このような状況は、子どもを預ける親にとっては日替わりで、あるいは時間単位のやりくりを求められるものであり働く親にとっては平穏な状況であるとは言い難い。ひとり親にとっては安定的に子どもを預ける手立てがなく、給付金に依存せざるを得ない状況を招いていた。

子どもの立場からすればどうだろうか。日本の子どもの状況とは大きく異なり、日本の学校制度と比べると1年早い就学となる。4歳でなんとかレセプション・クラスに入れるまでに、子どもは一定の集団の中である程度長期的でまとまった集団活動を経験することはない。だが日本の感覚と異なり、幼児の集団活動を必ずしも好ましいものとはしない文化からすれば、集団活動を経験しないことそれ自体については問題がないのかもしれない。実際の保育場面を見ると、他児とのかかわりはあるにせよ個別活動を中心とした幼児教育・保育方法である。保育方法については、政権の交代に関わりなく基本的に良いとされている実践は大きく変わってはいない。最後にも述べるが、保育制度と幼児教育・保育方法は「妙に」符合しているように見える。

### 2) 1997年以降の状況の概観

表1に1997年から2008年までの幼児教育・保育に関する主な政策等を示す。

#### a. 近隣保育所、無償幼児教育、ラップアラウンド・ケア、保育重点センター、

前労働党政権下で幼児教育・保育全般が政策的対象となったことは、歴史的転換とも呼べる大きな意味がある。1998年に緑書『チャイルドケアへの挑戦 Meeting the childcare challenge』が発行され、この緑書を以て初めて、保育すなわち不在の親の代理としての乳幼児期や学童期の子どものケアが、政府の関与するべき対象とみなされたのである。当緑書により、0歳から14歳（障害や特別なニーズがある場合は16歳）までの児童に対し、利用可能な価格で、足場がよく、質の高いチャイルドケアがどの地域でも供給されることをめざして、「全国チャイルドケア戦略 National childcare strategy」が旗揚げされた。

それに基づき「近隣保育所 Neighbourhood nursery」

イニシアティブが実行された。近隣保育所とは、経済的に困窮度の高い地域の親の就労を支援するためにフルタイムで子どもの保育を実施する機関である。2001年に開始され、イングランドのもっとも経済的困窮度の高い地域に4万5千定員設置するという目標が示され、2004年8月にこの目標は達成された。

一方で、前政権の幼児教育バウチャー計画の財源を引き継ぎ、無償の幼児教育が実施された（義務ではなく、保護者の希望が前提である）。まずは4歳の就学前1年間につ

いて無料化され、漸次対象が3歳まで拡大された。ただしこの幼児教育は学期中に限られ、1セッションにつき2.5時間（後に3時間に延長）、1週につき5セッションという形での実施である。

無償幼児教育だけでは就労する親にとっては利用しづらいものであるため、この時間枠以外に早朝・放課後・休暇中に子どものケアを供給する「ラップアラウンド・ケア wraparound care」イニシアティブが実行された。ラップアラウンド・ケアは幼児に限らず学童も対象となり、学校

表1 1997-2008 幼児教育・保育政策の一覧

1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>・労働党の勝利</li> <li>・EYDCP（保育連携 Early Years Development and Childcare Partnership）の手引き発行</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>・『全国チャイルドケア戦略』発行</li> <li>・全国リテラシー戦略</li> <li>・乳幼児の管轄を保健省から教育技能省へ移管</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>・勤労家庭税額控除導入</li> <li>・全国保育従事者職業訓練機関 National Early Years Training Organization 設立</li> <li>・児童保護法が議院を通過</li> <li>・全国ニューメラシー戦略</li> <li>・保育従事者の資格枠組み Qualification Framework 作成開始</li> <li>・全国デイ・ナーサリー協会の立ち上げ</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>・チャイルド・マインダー開業資金交付のアナウンス</li> <li>・『基礎段階カリキュラムの手引き』発行</li> <li>・デイケアとチャイルド・マインディング新基準第一案の発行</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>・デイケアとチャイルド・マインディングの法規化の責任を Ofsted に置く</li> <li>・保育分野の情報提供、助言、保育従事者のトレーニングの責任を地方自治体に置く</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育法で学校がデイケアを供給することを許可</li> <li>・『3歳までが大切 Birth to Three Matters』発行</li> <li>・『省庁間チャイルドケアの見直し』発行</li> <li>・教育技能省にシュア・スタート・ユニットを設置</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ヴィクトリア・クリンビー事例についての報告書発行</li> <li>・録書『どの子どもも大切』発行</li> <li>・チルドレンズ・センター事業のアナウンス</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>・『就学前の効果的实践』報告書発行</li> <li>・『チャイルドケア10年戦略』発行</li> <li>・2004年子ども法制定</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>・CWCD（全国児童関連業種能力開発委員会 Children's Workhorse Development Council for England）設立</li> <li>・全国シュア・スタート評価報告書発行</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2006年子ども法制定</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子ども学校教育省設置</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>・EYFS（乳幼児基礎段階 Early Years Foundation Stage）発行</li> </ul>

の場合は「エクステンディッド・スクール＝拡大学校」と呼ばれ、具体的には学校の始業前、放課後、長期の休暇中に専門のワーカーにより指導・監督され多様な活動が実施される。具体的には朝食クラブなど適宜名称がつけられて実行され、学習支援や成人の社会人教育など多様なプログラムも含まれている（Cheminais, 2007）。ナーサリー・スクールや小学校付設の幼児クラスは学校教育機関でありエクステンディッド・スクールのプログラムの対象であるが、場合によればチャイルド・マインダーとのタイアップというケースもある。

「保育重点センター Early excellence centre」イニシアティブは、白書『教育の卓越 Excellence in education』（1997）に続いて実行された。イギリスの国家的政策として国民全体の水準向上が目指され、社会的包摂は大きな課題であった。保育重点センターは、恵まれない地域で質の高い幼児教育・保育と家族支援等を統合的に行うモデルセンターの役割を担った。プログラムは三期に分けて実行され、1997年秋第一期に11か所、1999年春第二期に6か所、同年夏第三期に4か所と、2001年までに21か所が設置され、2002年には100に達した（NAO, 2006）。保育重点センターは、多くが自治体の教育局の管轄にあったナーサリー・スクールあるいは教育局・福祉局の合同で運営されていたコンバインド・センターもしくはファミリー・センターをその前身としており、それまでの業績の延長上に保育重点センターの運営が行われたのである。いずれの場合もスタッフは高い資格を持ち、供給される幼児教育・保育の質は高かった。

保育重点センターは、政府がめざす水準向上、機会の増大、家族の支援、社会的排除の縮小、保健の増進、児童貧困問題への対処という目標達成に向けて重要な位置を占めていた。幼児教育・保育、保健を一か所で実施する「ワン・ストップ・ショップ」としてモデル事業を展開し、最終的にはチルドレンズ・センターへと移行した。

#### b. Ofsted, EYDCP

こうしてみると、保育重点センターは別にして、近隣保育所が日本の認可保育所、無償幼児教育とラップアラウンド・ケアの組合せが日本の認可幼稚園と預かり保育の組合せのような印象を受けるが、次の点で事情が異なっている。無償幼児教育についての費用は国より支弁されるが、それはどのような保育機関や手段であるかを問わず、一定の条件を満たしている場合、在籍する子どもの数に応じて所定の補助金が保育機関等に与えられるのである。この一定の

条件とは、Ofsted（教育基準監督局 Office for standard of education）という査察機関に登録しその査察を受けるということである。

この保育機関に与えられる補助金は、国の財源から拠出されるが、自治体に与えられたのちに各保育機関等に分配される。この分配にあたって責任を持つのが各自自治体の教育局の管轄のもとに置かれたEYDCP（保育連携 Early years development and childcare partnership）と呼ばれる、各種保育セクター（nursery sector）の代表者からなる組織である。保育セクターとは、設置者別でいえば公立、ボランティア立や営利企業立などの民間立、種類別でいえばナーサリー・スクール、デイ・ナーサリー、プレイグループ、チャイルド・マインダー等、多様な保育機関等を意味している。EYDCPは前述の緑書『チャイルドケアへの挑戦』で提案されたものであり、政府の意図は、多様な手段によって幼児教育・保育を供給することにあった。つまり、地域の実情に応じて複数の機関の協力体制によりサービスを充実させるにあたり、上記保育セクターの設置者に見るように、公私取り混ぜた福祉経済の混合構制、すなわちいわゆる混合経済のもとに供給し、地域経済を活性化させるという目論見があったのである。

#### c. シュア・スタート

ここでシュア・スタートについても述べておかななくてはならない。1998年に立ち上げられ1999年よりスタートしたプログラムで、恵まれない地域の就学前の乳幼児とその家族を対象とし、保健・家族支援サービスを供給し、社会的排除の要因を解消することを目的としていた。2004年12月までに524の拠点で地域プログラムが実行され、40万人を超える乳幼児にサービスを供給した。その後ほとんどの地域プログラムはチルドレンズ・センターに移行し、シュア・スタート・チルドレンズセンターはイングランド全域に広がった。

チルドレンズ・センターには、近隣保育所および保育重点センターからの移行が含まれる。2006年にはイングランドの経済的に困窮度の高い方から30%の地域で1,000を超える数のチルドレンズ・センターがおよそ838,000人の乳幼児にサービスを供給した。2010年までの設置数は3,500が目標とされたが、それはどのコミュニティにも1か所のセンターが設置され、乳幼児とその家族を支援することを目指していたのである。

経済的に最も困窮している地域のチルドレンズ・センターは、幼児教育と保育の統合、保健、家族支援、就業支援、

チャイルド・マインダーのサポートと、最も広範囲のサービスを供給した。困窮度が低い地域では、柔軟に地域のニーズに応じたサポートを供給した。どのチルドレンズ・センターにも共通に課せられたのは、保健、サービスを必要とする家族に対するアウトリーチ、情報提供及び助言、立ち寄りのセッションによる活動の実施である。

#### d. 緑書『どの子どもも大切』

2001年の総選挙でも労働党は勝利をおさめ、政権の2期目に入ると改革のピッチが上がった。すでに当時の資格・カリキュラム局 (Qualification and Curriculum Authority) は1999年に保育 (児童関連業務) 従事者の資格のフレームワークを示していたが、2004年には保育 (同) 従事者に求められる職業的スキルと知識について内容を示した。

資格のフレームワークとは、他の職種分野にも共通していることではあったが、すでに権威のあるものを含め民間で発行される保育従事者の資格が少なからずあり、いわば個々の資格の「値打ち」が不明であったという状況をその背景としている。資格・カリキュラム局はそれらの整理を行い、資格とその資格に相当する職種あるいは職位の関係を明らかにする必要がある。これにより資格の「ランク」が明らかになり、下位のランクの資格を持つ者がステップ・アップしていける道筋も示されたのである。

前項に示したように幼児教育・保育機会の拡大や、従事者に求められる要件が示されるなど制度面での整備が着々と進み、2003年に緑書『どの子どもも大切 Every Child Matters』が発行された。この緑書では、政策のターゲットを恵まれない地域に定めることから、より普遍的に子ども全体へと拡大した。具体的には、この緑書の中で“めざす子ども像 Outcomes”として5つの項目からなる枠組みが示され、以後すべての児童関連施策はこの枠組みのもとに示されることとなったのである。

- 健康である—心身ともに良好な状態にあり健康的な生活を送る。
- 安全である—危機的な状況に置かれることなく成長し自立できる。
- 生活を楽しみ達成する喜びを知る—充実した生活を送り社会人となるための準備を行う。
- 社会に貢献をする—地域や社会の役に立ち反社会的な行動をとらない。
- 経済的に安定している—能力を十分に発揮するために社会・経済的な不利を克服できる。

この緑書の目的は、バルドックらにより次のように記述されている。

- すべての子どもを児童保護サービスの対象とする。
- 関係者間でのコミュニケーションと情報の共有の不足という慢性的な問題を解決する。
- 子どもに対するサービスの説明責任とマネージメントを強化する。
- 従事者の職能開発をする。
- 子どもの福祉の増進と潜在的な可能性を引き出すことに最善を尽くす。

(Baldock et.al, 2009)

### 3. 乳幼児保育の質の担保

#### 1) 政策的根拠

労働党政権に限らず、政策実行にあたってその根拠を求めるのはイギリス政府の基本的なスタンスであるが、労働党の幼児教育・保育政策の実行にあたり、その根拠はまずはアメリカを中心とする先行研究に求められた。その一覧を表2に示す。

自国での調査研究として政策的根拠となったのは、「就学前教育の効果的な実践 Effective Provision of Pre-school Provision=EPPE」および「効果的な幼児教育法調査 Researching Effective Pedagogy in Early Years=REPEY」の両プロジェクトであった。とりわけ、EPPEプロジェクトは3,000人の子どもを対象とした縦断的研究で、ヨーロッパではかつて類を見ない程の大規模なものである。EPPEプロジェクトはすべてのタイプの保育機関とその機関を利用する子ども、家庭の状況を調査し、幼児の発達、とりわけ認知発達と社会的な発達に影響を与える幼児教育・保育環境の要因を明らかにした。この2つのプロジェクトから導き出された結論は、次に述べる就学前のナショナル・カリキュラムと位置付けられる『乳幼児基礎段階 The Early Years Foundation Stage=EYFS』の作成に大きな影響を与えた (Fawcett, 2009)。

#### 2) EYFS (乳幼児基礎段階) の制定

EYFSは、誕生から義務教育就学 (5歳) までの乳幼児のケアと教育の実践のためのガイドラインであり、Ofstedによる査察の基準になるものである。2006年にそのアウトラインが示され、2年の準備期間を経て2008年9月より、イングランドにおける保育の基準となった。その

表2 アメリカの主な早期介入プログラムとその評価の一覧

## ペリー・プレスクール・プロジェクト（ミシガン州／1960年代以降、継続中）

- ・対象；アフリカ系アメリカ人の子どもを3歳から成人に至るまで追跡。
- ・概要；123ケース。質の高い集団保育（ハイ・スコープ・プログラム）と他の支援を受けた子どもと対照群の比較。
- ・評価方法；ランダム割当、コスト分析。
- ・効果；退学率、薬物摂取、10代の妊娠、福祉への依存、学業困難、犯罪を減少させ、雇用状態をよくすることにつながるという長期的効果があった。

## アベセダリアン・プロジェクト（ノースカロライナ州／1960年代以降）

- ・対象；アフリカ系アメリカ人の子どもを3歳から成人に至るまで追跡。
- ・概要；111ケース。質の高い集団保育（FPGプログラム）及び家庭訪問を行った子どもと対照群の比較。
- ・評価方法；ランダム割当、コスト分析。
- ・効果；認知的発達、学業成就、雇用、社会的適応がよいこと、10代の妊娠が減少するという長期的効果があった。

## ヘッド・スタート（アメリカ全国／1960年代以降継続）

- ・対象；貧困家庭の親子（3歳以上）
- ・概要；多数の研究がある。集団保育（ヘッド・スタート）を受けた子どもと対照群の比較
- ・評価方法；準実験的
- ・効果；短期的には、子どものリテラシー（読み書き）、ニューメラシー（計数）、社会性の発達に効果が見られ、親の雇用状態の改善や社会福祉への依存の減少などが見られる。長期的には、白人では学歴や収入がよくなるという点で、アフリカ系では犯罪が減少するという点で効果が見られる。おそらく親の関与度が高いほど効果が高い。

## ブルックリン（マサチューセッツ州／1970年代）

- ・対象；ブルックリン地域の子ども。
- ・概要；240ケース。誕生から就学まで集団保育と幼児教育、保健・家族支援サービスを受けた子どもと、サービスを全く受けなかった子どもの比較。
- ・評価方法；準実験的
- ・効果；青年期で、介入を受けた子どものグループは、そうでない子どもと比べて教育状態、収入、雇用、よく鬱の程度、健康状態がよく、より堅実である。

## プロジェクト CARE（ノースカロライナ州）

- ・対象；アベセダリアン・プロジェクトに準じる。生後3か月から5歳まで。
- ・概要；83ケース。集団保育グループと家庭訪問グループと対照群の比較。
- ・評価方法；ランダム割当
- ・効果；介入が質の高い集団保育に限り効果が見られる。

## ミルウォーキー・プロジェクト（ウィスコンシン州／1970年代）

- ・対象；IQが低く、無職で経済的に恵まれない母親とその乳児を14歳時まで追跡。
- ・概要；83ケース。就学まで質の高い集団保育と母親支援を受けたグループと対照群の比較。
- ・評価方法；ランダム割当
- ・効果；介入はIQと就学レディネスを向上させ、学校では留年をする子どもが少なかった。

## シラカス（ニューヨーク州／1970年代）

- ・対象；経済的に恵まれない家族で、ほとんどがアフリカ系。
- ・概要；190ケース。妊娠時から就学に至るまで集団保育と保健・家族支援サービスを受けた家族と対照群の比較。
- ・評価方法；準実験的
- ・効果；女兒については思春期に教育の状態が良かったが男児にはその効果が見られなかった。長期的には社会的適応がよく犯罪が少ない。親の方は社会的適応はよいが経済的にはよくなっていない。

## シカゴ親子センター（イリノイ州／1980年代）

- ・対象；1980年に生まれた経済的に恵まれない子どもとその家族、ほとんどがアフリカ系。
- ・概要；1539ケース。3歳から9歳まで就学前教育と家族支援を受けたグループとサービスを受けなかったグループの比較。
- ・評価方法；準実験的およびコスト分析
- ・効果；20歳の時、学歴がよく、退学と犯罪は少なかった。

## 乳児保健・発達プロジェクト（全国8地域／1980年代後半～1990年代前半）

- ・対象；誕生時低体重児（2,500グラム以下）の8歳時までの追跡
- ・概要；985ケース。質の高い集団保育と親の支援サービスを受けたグループと対照群。
- ・評価方法；ランダム割当
- ・効果；誕生時に2,000～2,500グラムの子どもについては認知的・社会的発達・教育状態がよいという長期的効果が見られた。乳児期に状態の悪い子どもほど効果があった。

## 州単位の多様なプログラム（全国／1990年代）

- ・対象；恵まれない家庭の子どもに焦点を合わせたものから、普遍的なものまで多様
- ・概要；3歳以上の幼児教育を受けたグループと受けていないグループの比較
- ・評価方法；準実験的
- ・効果；短期的に教育状態の向上を現す指標は見られたが長期的には結果が出ていない

## 早期ヘッド・スタート（全国／1990年代後半）

- ・対象；恵まれない地域の乳児とその家族の誕生時から3歳までの追跡。
- ・概要；3,000ケース。質の高い集団保育を受けたグループ、家庭訪問グループ、集団保育プラス家庭訪問のグループと対照群の比較
- ・評価方法；ランダム割当
- ・効果；介入により子どもには認知的・言語的・社会的発達がよくなり、予防接種の接種率が高まった。親については子育てがよい変化を見せ、就業が増え、出産の時期が遅くなった。アフリカ系と、リスクがさほど高くない家族についてより効果的であった。

National Audit Office（2006）より作成

副題は「誕生から5歳までの子どものための学びと発達・ケアの基準」である。小学校段階以上のナショナル・カリキュラムの前段階に位置づけられる。

内容はそれまでに定められていた幼児期（3・4歳）の早期学習のガイドライン、3歳未満児の保育内容のガイドライン、デイケアとチャイルド・マインディングのガイドラインを総合したものである。と同時に、先にあげた『どの子どもも大切』の枠組みが踏まえられている。

その実践の手引きは、セクション1・実施要綱、セクション2・学びと発達、セクション3・福祉の3つの部分で構成されているが、A4で百十数ページにも及ぶボリュームがある。実践の手引き本体、法律上の手引き、紙媒体の補足資料及びDVDがパッケージとなり保育機関に配布され、加えてインターネットで膨大な資料を供給するという、非常に手厚いサポートがなされる。幼児教育・保育の充実にかける並々ならぬ政府の意気込みのあらわれであろう。

## 3) 保育従事者の充実

質の高い幼児教育・保育は、子どもの知的発達・社会的発達に良い影響をもたらし、その効果は恵まれない環境の子どもにとってとくに顕著であること、また幼児教育・保育の質は保育に従事するスタッフの資質に依存することが先にあげたEPPEプロジェクトで示された。その根拠に基づき、政府は保育従事者の職能開発に力を注ぐのである。また、児童保護の観点から適切なスタッフを雇用するために、EYFSの制定に伴いスタッフ雇用に必要な要件（履歴書、紹介状、資格証明、雇用の際の面接実施、身元確認等）など法的な規制が設けられた。

## 4. 結 び

前労働党政権のもとに幼児教育・保育サービスが一挙に拡大されたことはまさに歴史的転換であるといっても過言ではない。とくに保育＝子どものケアは家族の責任であり、従来なら政府が立ち入るべきではないとしていた領域に属

することを政策的対象としたからである。つまり「家族」を政策的対象としたのが画期的なことなのである。2007年に「子ども・学校・家族省」が設置されたことは最も象徴的といえる。また、第二次世界大戦後ようやくにして就学前教育にまとまった財源が投入されたことも画期的なことであった。

イギリスの幼児教育・保育サービスの供給のシステムは非常にわかりづらい。供給する機関が公立、営利企業、ボランティアあるいは混合と複数の種類があり、機関に与えられる補助金、あるいはサービスを利用する親に対する保育料の直接補助の方法もバウチャーあり税額控除ありと多様であり、さらに地域による違いがあり、全体として迷路を見るかのような様相を呈している。

実際の保育場面を見ると、一つの保育機関にさまざまな利用のタイプが存在する。子どもの姿でいえばフルタイム、すなわち週5日間朝やってきて夕方帰るというパターン、パートタイムといえども定型はなく、午前中だけ来る子ども、午後だけ来る子ども、特定の曜日だけ来る子どもと多様である。したがって保育内容はいきおい個別活動が中心となる。個別活動の重視はイギリス幼児教育の伝統ではあるが、一定の集団を形成できないという事情ともその保育形態は符合するのである。

保育スタッフの雇用形態および資格も多様である。フルタイムとパートタイムの両方の雇用があり、大学以上の学歴がある教師、義務教育終了後2年間の専門的トレーニングを受けたワーカー、資格取得中のいわば研修生（その実情は多様である）と「多彩」である。このような事情もあり、保育従事者は「プラクティショナー」と総称される。日本で、基本的には保育従事者といえれば幼稚園教諭免許（二種、一種、専修）と保育士資格という大別して2種類という状況とは大いに異なる。

だがこれらの複雑な状況の根底に流れる「思想」は極めてシンプルである。先に家族が政策的対象となったと述べたが、子どものケアの責任は親にあり私事領域に属し、その費用は親によって賄われるべきであるという姿勢が変化したわけではない。コストは全面的に親の負担であり、負担が過大な場合あるいは特別なニーズがある場合にはその程度に応じて補助がある。子どもの教育に関しては、将来の質の高い人的資源の確保という観点から国が責任をもち、一定の教育は公的負担により無料で与えられる。サービスの質の担保に関しては国の責任で「基準」が示され、その基準に基づいて個別機関等の審査を行い（査察）、その結果を公表するが、保育機関等の選択の責任は親にある。

実際のサービス・デリバリーは「混合経済」モデルのもとに行われる。つまり、経済の活性化のためにサービスのプロバイダー間に競争原理を機能させるのである。こうしてみると、保育（ケア）に関する私事性の認識はそのままであるが、サービスという形で市場に流通させる、すなわち雇用創出が幼児教育・保育政策拡充の一つの大きな要因であったことも浮かび上がる。

労働党が政権の座を占めていた10数年の間に、イギリスの幼児教育・保育の様相は大きな変化を遂げた。経済の活性化、国民の水準向上という国家戦略の中で、複雑な要因を抱えながらも大きな前進がなされた。それらはアメリカの一研究者が言い表した通り「偉大なる挑戦」と評価すべきであろう（Waldfoegel, 2004）。

## 5. 日本の新システムへの示唆

2011年7月29日付で通知された「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」には、今後の日本の幼児教育・保育がどのように実施されていくかについての今後の道筋が示されている。その内容を見ると、日本の幼児教育・保育のシステムの「イギリス化」といっても差し支えないように思われる。だが多くの調査研究を蓄積し、その成果からの知見を政策に反映するという点でイギリスに及ぶことは今のところは困難に見える。

「イギリス化」の第一点として、幼児教育・保育を子どもにも与える責任は、国や地方自治体ではなく、保護者すなわちサービスの利用者にあるということが明々白々になった（子どもも利用者であるが、その点についてはここでは差し置く）。利用に際して「認定証」あるいは「受給者証」が必要となったことに具体的に表れている。

第二点は指定事業者制であり、幼児教育・保育サービスが営利企業を含めて混合経済のもとに供給されるということである。サービスの安定供給が可能であるか、幼児教育・保育の質は担保されるか、未知数である。

幼児教育・保育の質に関して、イギリス政府は強力なリーダーシップを発揮し、EYF5等に見るように具体的な方法論まで詳細に示した。日本の幼児教育・保育内容に関してのガイドラインである現行の幼稚園教育要領及び保育所保育指針は大綱を示すのみであり、具体的な実践は現場に委ねられている。どちらが日本の状況に適切であるかの判断は困難であるが、現在の日本の保育現場においては良き実践・子どもにとって望ましい実践とは何かについて、具体的なレベルで人々の間にコンセンサスが成立しづらいこ

ともまた事実である。

実際の運用に関しては未だグレーゾーンに置かれたままであり、財源も不確定であり新システムは未知の部分がありにも大きい。現段階でいえるのは、イギリスにおいて優先されたのが恵まれない地域への対策であったことからすれば、日本では貧困問題という観点からの取り組みがあまり明確ではないということである。日本の認可保育所は、貧困防止という観点からは「見えざる効果」を挙げていたといわれる（阿部、2008）。ひとり親の子どもは優先的に入所でき、保育料は応能負担であること、長時間安心して預けられること、何よりも広く行き渡っていることなどがその理由であろうと推測される。だがその効果はまさに「見えざる」ままで、これまで明らかにされてはこなかった。「見えざる」ままで失ってしまうものがあり、失われて初めてそれが何であったかに気づくのではないか。新システムの構想は、現段階ではそのような危惧を抱かせるものである。

### 参考文献

- 阿部彩（2008）子どもの貧困、岩波新書。
- Baldock, P, Fitzgerald, D. & Kay, J. (2009) *Understanding Early Years Policy*. London: SAGE.
- Cheminais, R. (2007) *Extended School & Children's Centres*. London: David Fulton Books.
- Fawcett, M. (2009) *Learning through Child Observation*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- DfCSF (2008) *Practice Guidance for the early Years Foundation Stage*, DfCSF.
- National Audit Office (2006) *Sure Start Children's Centres*, National Audit Office.
- Siraj-Blatchford, I., Sylva, K., Muttock, S., Gilden, R. & Bell, D. (2002) *Researching Effective Pedagogy in the Early Years (REPEY)*. HMSO.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. and Taggart, B. (2004) *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) Project: Final Report*. DfES/Institute of Education, University of London.
- Waldfoegel, J. (2004) "Social Mobility, Life Chances, and the Early Years", CASEpaper88, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- 埋橋玲子（2007）チャイルドケア・チャレンジ——イギリスからの教訓，法律文化社。
- 埋橋玲子（2010）「幼児教育・保育における『自己評価』の検討——イギリスの評価システムに注目して——」，四天王寺大学紀要49巻，p 183-195。