

就学前子ども政策の総合的検討

埋橋 玲子

(同志社女子大学)

はじめに

どの国においても共通していることではあるが、イギリスにおいて就学前の乳幼児に対する幼児教育・保育のありようは政治との関係がきわめて強い。近年については、遡ること1997年の保守党政権から労働党政権への交代、2010年の連立政権への交代、いずれにおいても政権交代はイギリスの幼児教育・保育の方向性に強く影響を与えた。

1990年前後からの20数年間でイギリスの就学前の子どもに対する政策は劇的に変化したといつてよい。それ以前については、就学前の子ども、つまり誕生から5歳時に小学校に入学するまでの乳幼児の養育は、医療サービスを除いては「私事」の領域に属することであり家族の責任のもとにある、と考えられていた。一部の「必要性のある子ども children in need」すなわち障がい、困窮、社会的不利という状況に置かれている乳幼児以外は政策的対象ではなかったのである。

労働党への政権交代の翌年、1998年に政府は家族機能の強化¹を国を挙げての目標として設定した。当時、経済の回復により女性労働力への需要が高まったこと、高等教育の整備が一段落つき国際的な生涯学習の機運の高まりと併せて就学前教育について関心もたれ始めていたことなどを背景として多くの財源が与えられ、乳幼児に対する教育やケアの環境整備が進んだ。また子どもの貧困や深刻な虐待の発生が大きな社会問題となり、乳幼児期への介入が大きな政策課題となった。

労働党は3期にわたり政権を維持したが、2010年総選挙で保守党に第一党の地位を譲った。しかし保守党は単独で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が誕生した。前労働党政権の政策実行の検証が行われ、移行的な時期も過ぎ2014年現在、政権交代による方向性が明確になった。

1. 1997年政権交代以前の状況

(1) 第2次世界大戦後から1990年頃まで

第2次世界大戦後の福祉国家・イギリスの基本方針はベバリッジ・レポートにあり、「男性稼働者－女性家事従事者」家族モデルを想定していた。乳幼児の養育は私事領域に属し、親に代わ

って世話をするという意味での公的保育サービスは想定外であった。公立のデイ・ナーサリーの利用は何らかの理由で「失敗した家族」のためのものであり、利用は社会的スティグマを帯びていた。

歴代の政府は乳幼児を持つ母親の就労に対して冷淡であり、母親の就労を後押しするような公的保育サービスの必要性を認めようとはしなかった。とはいえ現金収入を求めて就労する母親は増加の一途をたどり、1948年にはそのような母親が利用する保育サービスであるチャイルド・マインダーや私立保育室が法で規制されることとなった。

1951年には保守党が選挙に勝利し、1964年には労働党が選挙に勝利した。いずれの政権の下でも就学前教育は他の教育機会拡大の陰で財政的な事情もあり、常に後回しにされていた。1967年にはプラウデン・レポートにより幼児教育が推奨されたが、半日のみで午前・午後の2部制であった。これには財政的な事情と、母親の就労を抑制する政治的な意図があった。1960年代には家族支援を目的とするファミリー・アドバイス・センターが生まれたが、ほどなく消滅した。

1979年には保守党が選挙に勝利した。乳幼児期の政策の不在を背景として、就学前の子どもの教育やケアについて、チャリティ、プレイグループ、チャイルド・マインディングなどの民間の自助的な活動が発達した。プレイグループについては1961年に賛同する母親たちによって集會が開かれ、全国的な組織に発展していった。

1980年前後を境として、民間では次のような組織が誕生した。

- 全国チャイルド・マインディング協会設立（1977年） *現在は保育専門家協会
(PACEY= Professional Association for Childcare and Early Years)
- 全国チャイルドケア・キャンペーン開始（1980年） *デイケア・トラストへの組織化を経て現在のファミリー&チャイルドケア・トラスト
- 全国学童保育連盟発足（1982年） *キッズ・クラブへの改称を経て現在の4 Children
- 子ども情報サービス開始（シェフィールド、1987年）
- ナショナル・チルドレンズ・ビューローに乳幼児フォーラム誕生（1989年）
- チャイルドケア協会設立（1990年） *現在の全国デイ・ナーサリー協会

保守党政権下のこのような民間の活動は、1997年以降の労働党の乳幼児とその家族対象の政策実行につながっていく。1985年、労働党は幼児教育・保育について全国と地方自治体の両方で公的な関与が積極的になされるべきとして見解を示したパンフレットを発行した。それらのアイデアの実現に至るまでには12年を要したが、労働党の強いいくつかの都市では野心的なアイデアが実現されていった。

（2）1990年代前後から1997年労働党政権発足まで

保守党政権下において全国的な就学前の子ども政策不在のまま、地方自治体ごとに幼児教育・保育あるいは家族支援サービスがそれぞれ個々の事情に応じて展開されていた。全体的にみると、イギリスの就学前の子どもの処遇は「つぎはぎ」「ごちゃごちゃ」と評されるものであった。乳幼児をもつ母親の就労は増加の一途をたどり、この時期はチャイルド・マインダーの利用が最も拡大した時期であり、私立のデイ・ナーサリーも増加していた。

このような状況にあって、大きな前進は1989年子ども法が制定されたことである。対象は就学前の子どもに限ったものではなかったが、第10章にはデイケアとチャイルド・マインディングに関する規制が盛り込まれた。1948年に制定され1968年に改定された保育室及びチャイルド・マインディング規制法の内容をさらに踏み込んだものとし、地方自治体による査察を義務付けた。保守党の議員は家庭外の子どものケアに対して積極的ではなかったが、安全な保育サービスを求める人々の声の高まりに応え、サービスの正常な運営を期するものであった。

一方で、1988年には学力の水準向上を目指して小学校以上に対しナショナル・カリキュラムが制定された。並行してナショナル・カリキュラムを実施するに足る就学前教育のあり方への関心が生まれ、同1988年には下院の教育・科学・芸術委員会による報告書『5歳未満児の教育』(*Educational Provisions for the Under Five*)が発行されている。1990年には別の調査委員会により『良質のスタート』(*Starting with Quality*)が発行され就学前教育のあり方が提言されたが、政府からは黙殺された。この報告書の内容が実現に至るには1997年の政権交代を待たねばならなかった。

1996年には就学前教育の枠組みとなる DOL と呼ばれるカリキュラム (= *Desirable Outcomes for Children's Learning on Entering Compulsory Education*) が発行された。これは小学校入学時までに子どもが到達していることが望まれる水準を示したものであり、この内容に基づいて Ofsted の査察が実行された。また、DOL に基づいて子ども自身の到達度を示すベースライン・アセスメントも実施された。

同年、幼児教育バウチャー計画の試験的な実行がはじまったが、この査察を受けることが保護者からバウチャーを受け取ることでできる保育機関の条件であった。就学前カリキュラムの実行と査察およびバウチャーの組み合わせによって水準の向上が目指されたのである。だがバウチャー計画が本格的実施に入った1997年、労働党が総選挙に勝利し、スタートした夏学期だけの実施をもって計画は打ち切りとなった。その後、バウチャーの財源はまずは4歳児の無償幼児教育提供の財源となり、DOL は ELG (= Early Learning Goal) へと改訂される (1999年) というように、労働党政権によって展開されていくことになる。

2. 労働党政権下 (1997~2010) の状況

(1) 1997年~2001年 (第一期)

ブレア首相は「ウエルフェア・ツー・ワーク」(福祉から就労へ)を標榜し、福祉に依存する母親の就労を促進する手段として保育サービスの拡充に第一の関心を寄せていた。伝統的な家族観のもとに子どもをもつ母親は(ひとり親であっても)家庭にいるべき、とした前保守党政権とはこの点で一線を画した。

1998年に緑書『チャイルドケア課題への挑戦』(*Meeting the Childcare Challenge*)を発行し、現状のチャイルドケアの状況について質にばらつきがあること、費用がかかり利用しにくいこと、定員の不足と情報の不足があるという問題点を示した。このような状況の改善に向けて、この緑書の中で「全国チャイルドケア戦略」(National Childcare Strategy)という政府のイニシアティブが示された。その内容は以下のようなものである。

- 法律を整備し、保育従事者の養成と研修の内容を向上させ、デイケアと幼児教育の統合を図る。
- タックス・クレジット（税控除）などの手段により保育料負担を軽減する。
- 定員の増加、チャイルドケアの質の向上、妥当な保育料、情報提供。

就学前教育については、政権交代直後より、前政権の幼児教育バウチャー計画は幼児教育助成金に置き換えられ無償化（3・4歳児、学期間、2.5時間のセッションを週5回）が段階的に実行されていった。それとともにDOLはELG（= Early Learning Goal）に置き換えられ、2000年に3・4歳児の教育のための新たなカリキュラムが発行された。この就学前の2年間は「基礎段階 Foundation Stage」と名付けられ、ナショナル・カリキュラムの最年少段階として位置づけられた。ベースライン・アセスメントは改訂のうえ継続された。

デイケアと幼児教育、家族支援の統合をめざす目的ではモデルを示すためにいわゆる「ワン・ストップ・ショップ」として「保育重点センター」(Early Excellence Centre) が設置された。また、チャイルドケアの定員増加を目的に困窮地域に「地域保育定員増作戦」(Neighbourhood Nursery Initiative) が実行された。2004年8月までに4万5千の定員を新しく設けるという目標がもたれ、この目標は達成されている。

保健や地域サービスとの連携が必要とされ、地域の関連機関等が集まってEYDCP（=乳幼児期連携 Early Years Development and Childcare Partnership）が組織されたが2001年頃には効果がないとして立ち消えとなった。

一方、1998年には複数の省庁が合同し、シュア・スタートと呼ばれるプロジェクトが発足し、60の困窮度の高い重点地域で開始された。このプロジェクトは、対象となった地域に就学前の子どものいる家庭を対象として保健、幼児教育とケア、家族支援を統合して提供するプログラムを特定の地域を対象として実行するものであり、シュア・スタート・地域プログラムと呼ばれた。対策を必要とする地域の就学前の子どものいる家族と親たちに働きかけ、子どもが健全に成長し就学に達したとき「学ぶ準備」ができていることを目指した。2004年には500余りの地域で実施された。

2000年にはケア・スタンダード法が制定され（施行は2001年総選挙後）、大きな変化とはこれまで地方自治体の責任とされていたデイケア事業者の査察がOfstedの責任の下に置かれたことである。このことは就学前の子ども政策の実行にあたって教育の専門性が勝ったということの意味している。一つの事業所に2種類の査察が入るという仕組みが合理化された功は大きいですが、ソーシャルワークの専門性が一歩退いたことでもある。またサービスの提供がどれだけ子どもに現れたか、つまりアウトカム評価への注目が明確になったことでもあった。

（2）2001年～2010年（2・3期）

2000年発行のカリキュラム・ガイダンスは3・4歳児のみを対象とされていたが、2001年には3歳未満児の保育の実践の枠組みとして『3歳までが大切』(*Birth to Three Matters*) が発行された。教材パック（入門手引き、ポスター、カード、ビデオ、CD-ROM）が配布され、現場での実践や保護者の啓蒙に役立てられた。これらは研究者のチームが3歳未満児に関する膨大な文献のレビュー

ーを行い、子どもと親、政策担当者などと協力して作成したものであった。このプロジェクトは1990年に発行された『良質のスタート』を基本としたものであり、当時政府によってほとんど顧みられなかった報告書はようやく陽の目を見ることになった。

2000年のカリキュラム・ガイダンス、『3歳までが大切』、および2001年に制定された『8歳未満児のデイケアとチャイルド・マインディング全国基準』が、コンサルテーションなどを経て2008年にEYFS (= Early Years Foundation Stage) という一つの枠組みにまとめられた。これにより、誕生から就学までの子どもの発達と学習経験がカバーされ、ナショナル・カリキュラムの対象が0歳まで拡大されることになった。ベースライン・アセスメントはEYFSプロファイルへと変更された。しかしこの手引きはA4サイズで110頁あまりというボリュームで、「官僚的」であり、現場のペーパーワークを増大させたという非難を受けた。

乳幼児の教育やケアの質の向上には従事者の質が大きくかかわっている。この観点から2005年にCWDC (= Children's Workforce Development Council、子ども関係業務従事者能力開発局) が設置された。当該分野の多様な機関が発行する種々の資格を統一的な枠組みの中に位置づけ、現場のワーカーを経験と研修の程度によって枠組みの中に位置づけキャリア・アップをはからせることを目的とした。この枠組みは必要な技能や知識を段階別に細かくモジュール化し、全国的な基準とされた。また、従来の初等教育教師とは異なる、学位をもった乳幼児の子どもの教育とケアに携わる専門家をEYP (= Early Years Professional) として養成することを開始した。

シユア・スタート地域プログラムについてはその成果は顕著なものではなく、2004年よりシユア・スタート・チルドレンズ・センター (SSCS) に改編された。これにより保育重点センター、および地域保育定員増作戦により設置された保育室はSSCSに統合されていった。

この時期に、2000年2月に親族による虐待により死亡した女兒の事件をはじめとして子どもの保護の失敗例が相次いでいた。この状況に政府は危機感を示し、2003年に緑書『どの子どもも大切』(*Every Child Matters = ECM*) を発行した。ECMは子ども保護を強化することを打ち出し、次の5項目を具体的な目標として掲げ、以後、子ども政策全般の基本方針として採用されている。

- 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。
- 安全であること：暴力や遺棄から免れる。
- 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着ける。
- 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。
- 経済的な安定：貧困に陥らず可能性を求める。

2007年に首相はブレアからブラウンに交代し、ブラウンは省の改編により子ども・学校・家族省を設置した。しかしながら2010年の総選挙で労働党は第一党の地位を失うこととなった。

3. 連合政権 (2010～) 発足後の状況

連合政権は政権発足後すみやかに省の改編を行い、子ども・学校・家族省は廃止され、教育省が設置された。2011年には保健省と合同で『子育て支援』(*Supporting Families in the Foundation Years*) を発行し、就学前の子どものいる家庭とプラクティショナー (後述、幼児教育・保育従事

者)に「より効果的な」支援を行うとした。具体的には家庭保健訪問員を増員し、3・4歳に週5時間の無料幼児教育を提供することに加えて対象を困窮地域の2歳児まで拡大することなどを打ち出している。あわせてエビデンス・ベースドの政策実行を強調し、政策根拠をしめすために同2011年『子育て家庭のための資料集』(*Families in the Foundation Years Evidence Pack*)を発行した。この資料集では家庭環境の重要性が強調され、家庭での養育の在り方への助言を行うなど、20数年前までは「私事不介入」を原則としていた政府と、家庭の関係の在り方が変化したことが明確になった。

(1) 現在の就学前の子どもに関する教育・保育の概況

1 教育とケアの供給

就学前の乳幼児を対象とした教育やケアは「乳幼児期供給 early years provision」と総称され、教育やケアを供給する立場の個人や機関等は「事業者 provider」と総称される。市場の「サービス」である側面を意図する場合は「乳幼児期サービス early years' service」という語が用いられる。教育ではなく、働く親に代わっての世話を意味する場合は「チャイルドケア」が使われる。

就学前教育、チャイルドケアは次のような枠組みで提供されている。プロバイダーは「公立 maintained」「私立 private (営利目的)」「ボランティア voluntary (非営利目的)」の3セクターに分かれる。施設あるいは形態等により分類すると「ナーサリー・スクール」「(小学校付設) ナーサリー・クラス」「デイ・ナーサリー」「チャイルド・マインダー (自宅で子どもを預かる)」「ナニー (個人の家庭で雇用)」「プレイグループまたはプレスクール」、あるいは施設での時間外の「預かり」がある。無償幼児教育とケアの提供は、2006年子ども法に基づき地方自治体に課せられており、地方自治体に対して運営の基準が示されている²。

なお就学は子どもが満5歳になった後の9月であるが、5歳を迎える学期の初めから小学校の「レセプション・クラス」という就学準備クラスに在籍する。レセプション・クラスの在学期間は誕生日により最長3学期、最短1学期となり、これらの在学期間の差が個別の子どもの就学にとって不利であるという問題点は常に指摘されている。

教育とケアの費用負担については、まず、教育部分に関しては、就学前の3・4歳児に対し(2年間)週15時間、年間38週(学期間)の無償幼児教育が提供される。この2年間の無償幼児教育は、前労働党政権時代に実現されたものである。現在の連合政権の下で困窮地域の2歳児に対しても無償幼児教育の提供が徐々に進行中である。2014年9月までには全2歳児の40%に対し実施される予定である。

チャイルドケアに関しては「必要のある子ども」以外については全額保護者負担であるが、週に16時間以上就労している場合はタックス・クレジットと呼ばれる税金の減免制度、あるいは企業が配布するチャイルドケア・バウチャーが利用できる。これらの仕組みによりどれだけ保育費用がカバーされるかは保護者の収入による。

無償幼児教育が3・4歳児に普遍的に提供されるものの、学期間のみで半日保育であり、フルタイムで働く親は時間外、休暇中のチャイルドケアを上乗せする必要がある。それは朝食クラブ、

放課後クラブ、休暇中クラブなどの名称で提供されるか、あるいはチャイルド・マインダーの利用となり、いずれも有料である。前述のように費用補助はあるものの少なからぬ負担であるだけでなく、利用できる手段が地域によっては十分に供給されておらず、働く親にとってのチャイルドケア環境が整備されているとはいいいがたい。調査³によれば共働きの家庭に対し十分なチャイルドケア環境を整えている地方自治体は半数を切っている（49%）。自分の居住地域に求めるチャイルドケア環境がない場合、就労を制限するか親戚・知人によるインフォーマルな手段に頼るしかない。

2 教育とケアの質の保障及び向上

(a) EYFS および Ofsted の査察

EYFS（2008）についての見直しが政権交代後早々に行われ、チケル報告書⁴に基づき改訂版が2012年3月に発行され、同年9月より実行された。その改訂に伴い、Ofstedによる査察の内容も改められた。

2012年版は2008年版に比較して全体のボリュームは約3分の1まで減らされた。現場にとっても保護者にとってもなじみやすいものにするためにボリュームが減らされ、キイ・ステージ1⁵との整合性も意図された。2012年版に新たに付け加えられたのは、2歳時でのプログレス（成長の度合い）・チェックである。これには保護者への情報提供のねらいもある。EYFS プロファイルについては同様に行われるが、2012年版ではアセスメントの項目についても複雑さが減じられた。なお、EYFSはさらに改訂が加えられ、2014年版が発行されたところである。後述の従事者の資格の変更や各所でより厳密な記述への変更などによる改訂であり、次に述べるようなOfstedに関する記述が加えられたが、以前の改訂のような大きな枠組みの変更はない。

Ofstedの査察の変更は施設長や職員の要件等、EYFSの内容の改訂に伴うもののほかに、レーティングの表現の変更があった。これまで〈すぐれている outstanding〉〈よい good〉の次のランクは〈まあまあ satisfactory〉とされていたが、〈改善を要する requires improvement〉と変更され、次の査察が1年以内に行われることになる。最悪の場合は登録を取り消されることがありうる。

EYFSにより教育とケアの内容についての基準の明確化を行い、Ofstedという外部機関がそれに基づく評価を行い、公表する。一方で2歳時のプログレス・チェックと最終的なEYFSプロファイルの結果は地方自治体に提出され、最終的には政府で集約される。これによりどれだけの子どもがどのような目標に到達しているかのアウトカム評価が行われ、教育とケアの内容についての改善の手立てともされる。このようなシステムで、就学前の子どもの教育とケアの質の保障および向上が構造化されているのである。

(b) 従事者

就学前の子どもの教育とケアに携わる者の資格については、職業資格をベースにした資格階梯と教師資格の二つの枠組みがある。NVQ（全国職業資格）レベル2以上に位置づけられるもの（CASHE⁶やシティギルドなどの既存の職業資格団体が発行する）からレベル6に位置づけられる大

学卒の学位保持者が持つ教師資格等と、従事者の資格は多様である。このように保育従事者は低位の職業資格保持者から学位保持者まで広範囲にわたるため、文書などでは「プラクティショナー」と総称される。EYFS（2012、2014）には従事者の資格と子どもの年齢に応じた配置の比率が定められている。

従事者の質は教育とケアの質に大きな影響を与える。ナッツブラウンは従事者の資格についてのレビュー⁷を行い（2012年）、CWDCは解消され、EYPSについてのレビューも行われた（2012）。これらを受けて、2013年、従事者の資格について2種類の基準が発行された。レベル6の資格に関し、初等教師資格（QTS=Qualified Teacher Status）については従来通りであるが、EYPSは廃止され、大学卒で0歳から就学までの子どもの教育とケアについて専門知識とスキルをもつ乳幼児教師資格（ETS=Early Years Teacher Status）が定められた⁸。レベル3については新たな要件が求められ、乳幼児教育士（Early Years Educator）という呼称の資格が定められた⁹。

3 チルドレンズ・センター

チルドレンズ・センターの母体であるシユア・スタート・プログラムについては、前政権より評価チーム（NESS = National Evaluation of Sure Start）が結成され複数の報告書が提出されていることをはじめとして、多くの調査報告がある。その評価は方法と結果ともに多様であり、それはプログラムの現実的な多様性を反映していると理解できる。

設置数からみると、政権交代直後よりシユア・スタート・チルドレンズ・センターに対する予算カットが相次ぎ、2010年の3500か所から2014年現在で3000か所程度へと減少した¹⁰。政府は2013年4月にチルドレンズ・センターの運営基準¹¹を示し、チルドレンズ・センターの定義と設置目的を明確にした。

まとめ

1990年前後から今日に至るまでのおよそ20年間と、それ以前の就学前子ども政策を分かつものは何かといえば、まさに就学前の子どもに対する政策が重要な課題となったことそのものにある。

1997年以降の教育とケアの供給、家族支援、貧困撲滅、児童保護などをめぐる労働党のブレア／ブラウン首相時代の多様な政策は、それ以前の民間での多様な活動の大きなうねりが政策の決定と実行を可能にしたが、同時に保守党のサッチャー／メージャー首相時代に着手された普遍的就学前教育の実現を、装いを変えつつ踏襲することであった。キャメロン首相の下での連合政権は、前政権に対する批判的なスタンスをとりつつも基本的な枠組みを継承し、課題へのアプローチの方法が精査されて進行している。

このような表現が許されるとするならば、労働党はめぼしいサービスが確立していない就学前子ども政策の分野という「荒地」を民間の勢いに押され荒業をもって整地（＝法律の制定等）し、見晴しは以前と比べようがない位よくなったものの、作業の粗さは否めなかった。また整地しきれないところもあった。そのような作業の粗さと未整地の部分を突き、手直しを加えていったのが現連合政権という不適切であろうか。

もうひとつ指摘しておかなくてはならないのは、エビデンス・ベースの政策決定が貫かれていることである。これは子ども政策に限らず、他の政策分野においての基本姿勢であり、就学前の子どもが政策対象となったためにこの分野においてもエビデンスを求める調査が他の分野と同様実行されたというべきであろう。だが果たしてエビデンス＝アウトカムを追求することが、就学前子ども政策実行のただひとつのよりどころであるかどうかについては疑義が生じるところである。

2014年5月現在、次の総選挙に向けて、有権者に対する各党のアピールが強まっており、今後の動向が注目される。

-
- 1 Home Office (1998) *Supporting Families*, London : Stationary Office.
 - 2 DfE (2013) *Early education and childcare : Statutory guidance for local authorities*.
 - 3 Family and Childcare Trust (2014) *Childcare Cost Survey 2014*.
 - 4 Tickell, C. (2011) *The Early Years : Foundations for life, health and learning*, in Independent Report on the Early Years Foundation Stage to Her Majesty's Government.
 - 5 小学校のカリキュラムの最初の段階。
 - 6 = the Council for Awards in Care, Health and Education
 - 7 Nutbrown, C. (2012) *Foundation for Quality, Independent review of early education and childcare qualifications*, Department for Education.
 - 8 DfE & National College for Teaching and Leadership (2013) *Teachers' Standards (Early Years)*.
 - 9 DfE & National College for Teaching and Leadership (2013) *Early years educator (Level 3) qualification criteria*.
 - 10 Ofsted (2014) *Early Years*.
 - 11 DfE (2013) *Sure Start children's centres statutory guidance : For local authorities, commissioners of local health services and Jobcentre Plus*.

【参考文献・等】

- Baldock, P. (2011) *Developing Early Childhood Services : Past, Present, and Future*. Open University Press.
- Baldock, P., Fitzzgerald, D. and Kay, J. (2013) *Understanding Early Years Policy*. SAGE, London.
- 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。