

英国ブレア政権の保育政策の展開

— 統合化、普遍化、質の確保へ —

岩 間 大 和 子

目 次

- I はじめに —本稿の目的—
- II ブレア政権以前の保育・幼児教育制度の概要
 - 1 保育と幼児教育の二元化
 - 2 保育サービスの概要
 - 3 幼児教育の概要
 - 4 特 徴
- III 「全国児童ケア戦略」の展開 —第一段階の児童ケア政策—
 - 1 選挙公約に見る基本方針
 - 2 「全国児童ケア戦略」の展開
- IV 「全国児童ケア戦略」等の成果と課題
 - 1 児童ケア施設数及び定員の動向
 - 2 保育・幼児教育の総合化の動向と質の確保
 - 3 経済的に利用しやすい児童ケアサービス
- 4 保育・幼児教育政策に関する評価 —2004年段階—
- V 「児童ケア10年戦略」の策定 —新たな段階の児童ケア政策—
 - 1 「児童ケア10年戦略」の意図
 - 2 「児童ケア10年戦略」の目指す政策
 - 3 「児童ケア10年戦略」の評価
- VI 児童ケア法案の策定とその意義
 - 1 地方自治体の児童ケアの確保に係る義務
 - 2 児童ケアの登録・監査体制の整備
 - 3 児童ケア法案の意義と論点
- VII おわりに —ブレア改革の意義と我が国への示唆—

I はじめに —本稿の目的—

ブレア政権下において、イギリスの保育・幼児教育のあり方は大きく変貌した。イギリスでは伝統的に、保育は、家庭で行われるべきとの考え方が強く、近年に至るまで、一般的な就労家庭では、親族や友人などによる保育（インフォーマルな保育）や、チャイルドマインダーと呼ばれる家庭保育員（我が国の保育ママに相当）、ナニー（ベビーシッター）などの保育に依存することが多かった。しかし、ブレア政権は、幼児教

育と、仕事と家庭生活の調和を重視し、それまでの保育・就学前政策を抜本的に変える政策をとっている。1998年5月に提示された「全国児童ケア戦略」は、① 児童ケア⁽¹⁾の質の向上（幼保統合化施設の創設、一貫性ある監督システム、幼児教育・児童ケアのための新基準の設定、ケア従事者への研修・資格制度等）、② 経済的に負担可能な児童ケア、③ 児童ケアの定員の増大（3-4歳児への無料の幼児教育の提供等）を三つの主要な目標とした。これらの目標の達成度は高かっ

(1) 児童ケア (child care) は、広義には、保育・幼児教育に加え、統合施設における保健サービス、親の就労支援等を含む広い概念であるが、一般的には、保育・幼児教育を指すことが多く、また、狭義には保育を指す場合もある。従って、本稿では、統合サービスの発展形態を考慮に入れた表現の場合には「児童ケア」を、また、文脈によって、「保育・幼児教育」又は「保育」を用いる。

たが、政府は、2004年10月に「児童ケア10年戦略」を出し、未だ多くの家族がその状態や児童の成長に適する児童ケアを探すのに困難があること、児童ケアの質にバラツキがあること等の問題点を挙げ、上記の目標を更に発展させた政策を展開することを提示した。これを受けて策定された「児童ケア法案」⁽²⁾が、2005年12月、議会で提出され、現在、下院で審議中である。同法案の主な内容は、第一に、児童ケアの量的確保のために、地方自治体に児童ケアに係る義務を課すこと、第二に、児童ケアの質確保のために、登録・監査体制を整備することである。このように、ブレア政権は、従来の保育・幼児教育のあり方を量的に、また質的に大きく変革した。これらの改革は、普遍化、統合化、質の確保、経済的負担の軽減の四点がキーワードになっている。

一方、我が国の保育政策・幼児教育も大きな転換期にある。その背景には、急速な少子化の進行、規制緩和政策、男女共同参画社会に向けた基盤整備等の流れがある。

少子化の進行に伴い、幼稚園では定員割れする一方で、働く母親の増加に伴い保育所の待機児童が増大している。このような状況の下で、1990年代には保育所と幼稚園の一体的な運営を試みる地方自治体が増えたが、双方の制度上の相違による支障が大きく、地方自治体から幼保一元化の要望が強まった。

少子化対策は、平成6年の「エンゼルプラン」に始まり、16年の「少子化社会対策大綱」へと政策が展開されてきたが、子育てについては、働く母親のための保育サービスの拡充に加え、核家族化・都市化の進行による家族や地域の子

育て機能の低下等を背景に、全ての子育て家庭の子育てを支援する方向に拡大されてきた。地域における子育て支援が重視され、保育所や幼稚園が従来の役割に加え、在宅児やその親を含めた子育て支援機能を担うようになった⁽³⁾。

規制緩和の流れも、保育所、幼稚園のあり方に大きな影響を及ぼしてきた。総合規制改革会議は、平成13年12月に「規制改革に関する第一次答申」を行い、公立保育所の民間への運営委託等の促進、保育所への株式会社等の参入の促進の提言を行い、順次実施された。平成15年2月には、「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申」を行い、12の重点分野の一つとして、「幼保一元化」を挙げ、「幼児教育・保育サービスを総合的に提供する機関」を提案した。厚生労働省、文部科学省は、一体的な運営は可能であるが、一元化は困難であるとし、この案に反対し、また、保育関係団体からも強い反対意見が出された。

このような中で、政府は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(平成15年6月27日閣議決定)(骨太方針2003)で、就学前の教育・保育を一体として捉えた施設である「総合施設」構想を提案した。同年12月、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第3次答申」は、総合施設について、「……、平成18年度から本格実施を行う。」との提案を行った。これを受けて、中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議において、平成16年12月、審議の取りまとめを行い⁽⁴⁾、17年度から35ヵ所でモデル事業が実施された。このモデル事業に関し、17年12月、総合施設モデル事業評価委員会から、モデル事業評価の中間と

(2) 同法案は、イングランド及びウェールズを対象としている。保育・幼児教育に関しては、イングランド及びウェールズではほぼ同様な政策が行われているが、本稿では、特に断りの無い限りイングランドを対象とする。

(3) 保護者の病気や専業主婦の育児疲れの解消のための「一時保育」の推進、保育所の地域住民に対する子育て支援の役割の法定化(児童福祉法第48条の2)、保育所を「地域子育て支援センター」に指定、幼稚園を地域の幼児教育センターとし子育て支援機能を強化等。詳細は、高木浩子「少子化時代の就学前保育施設のあり方」『少子化・高齢化とその対策』(調査資料2004-2)国立国会図書館調査及び立法考査局、2005、pp.74-89を参照されたい。

りまとめが出された⁽⁵⁾。モデル事業は、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の4類型⁽⁶⁾で実施されており、職員配置、職員資格、施設設備、教育・保育の内容について評価を行っている。第164回国会には、総合施設である「認定こども園」の推進を目的とした、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律案」が提出された。「認定こども園」は幼稚園、保育所以外の第三の施設類型ではなく⁽⁷⁾、幼稚園・保育所等のうち、①就学前の子どもに対する幼児教育・保育の提供、②地域における子育て支援（子育て支援や親子の集いの場所の提供）の二つの機能を備える施設は、都道府県から「認定こども園」として認定を受けることができるとされている。

このように我が国では、保育所の待機児童対策、公立保育所の民営化をめぐる問題、幼保の連携ないしは一元化、地域における子育て支援機能の強化、総合施設の創設等が政策課題になっている。イギリスの保育政策は、北欧諸国等に比べはるかに遅れ、モデル的なものではなかったが、ブレア政権下において、我が国と同様な課題を含め、意欲的な新たな政策が展開され、従来とは明確に異なる方向性を見せている。このような政策の中に、我が国の課題と共通する

諸問題を見出すことができる。

本稿では、ブレア政権の保育・幼児教育政策の意図、展開過程及び達成度を明らかにし、その上で、我が国の保育・幼児教育のあり方への示唆を考慮に入れつつ、その意義と今後の課題を考察する。

II ブレア政権以前の保育・幼児教育制度の概要

1 保育と幼児教育の二元化

ブレア政権の児童ケア政策を検討する前提として、新たな政策が実施される前のイギリスの保育・幼児教育制度を概観する。我が国と同様に保育と幼児教育とが明確に二元化されており、保育については、中央政府では社会保健省（1997年当時）、地方自治体では社会サービス局が、また、幼児教育については、中央政府では教育省、地方自治体では教育局（local education authority）が所管してきた。

第2次世界大戦中に、母親の労働力が必要とされ保育所が急速に普及したが、戦後、女子の労働力需要が減少するという予測や、乳幼児は家庭で養育されるべきという考え方が強く、多くの保育所が閉鎖された⁽⁸⁾。1970年代頃から、

(4) 「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について（審議のまとめ）」（中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議、平成16年12月24日）（文部科学省中央教育審議会ウェブサイト）〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/12/04122404.htm〉。

(5) 総合施設モデル事業評価委員会「総合施設モデル事業の評価について（中間とりまとめ）」平成17年12月9日（厚生労働省総合施設モデル事業評価委員会ウェブサイト）〈<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/12/s1209-10.html>〉。

(6) ①幼保連携型は、幼稚園と保育所が連携し一体的な運営を行うことで総合施設としての機能を果たすタイプ、②幼稚園型は幼稚園が機能を拡充させることで総合施設としての機能を果たすタイプ、③保育所型は保育所が機能を拡充されることで総合施設としての機能を果たすタイプ、④地方裁量型は、幼稚園・保育所のいずれの認可もないが、地域の教育・保育施設が総合施設としての機能を果たすタイプ、とされている。

(7) 蒲原基道〔幼児教育課長〕「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設（認定こども園）（仮称）」について『初中教育ニュース』No.22, 2006.1.（文部科学省ウェブサイト）〈http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/02/06020204.htm〉。

(8) 秋元美世「第12章対人社会サービス(2)－児童－」社会保障研究所編『イギリスの社会保障』（社会保障研究所研究叢書18）東京大学出版会，1987，p.285。

就労する母親の増大、離婚やひとり親家庭の増加などを背景に、保育のニーズが高まってきたが、上記のような社会的事情を背景に、3-4歳児に対し限定的な公的な幼児教育は提供するが、就労する母親の乳幼児の保育については、インフォーマルな保育に頼るか又は市場に委ねる保育政策がとられてきた。

2 保育サービスの概要

地方自治体の社会サービス局が関与する保育サービス (day care service) には、保育所 (Day Nursery)、家庭的保育 (Childminding)、プレイグループ (Playgroup) の他⁽⁹⁾、義務教育年齢の児童を対象とした学童保育 (out of school care)、朝食クラブ、休日保育等がある。

保育所：0歳児から就学までの児童を対象に、全日又は一定時間の保育・教育を行う施設である。1989年の児童法 (Children Act 1989) 第18条で、地方自治体は要保護児童⁽¹⁰⁾ に対し「保育を提供するものとする」と定めているが (同条第1項)、対象は、あくまで要保護児童であり、それ以外の児童に対しては、「保育が提供できる」とされていた (同条第2項)。そのため、地方自治体が設置主体である保育所は少なく、私立、非営利団体立など、民間の設置者が大部分である (表1参照)。民間保育所は、地方自治体に登録義務があり、監査を受けていた。

家庭的保育：近親者以外の者が、自宅で報酬を得て、1日2時間以上、保育を行う形態である。通常は、8歳までの児童を対象とし、保育時間は、保護者との間で取り決めることができる。我が国の家庭的保育事業 (保育ママ) に類似した形態である。家庭保育員 (childminder)

は、児童法 (1989年) に基づき、地方自治体に登録しなければならない。家庭的保育は、戦後、保育所数が少なかったため、増大する保育ニーズを満たす主要な保育形態になった (表1参照)。

就学前プレイグループ：非営利団体や親達のグループが、2歳半から5歳までの児童を対象に、一定期間、一定時間 (1日2-3時間) の保育を行うものである。1960年代の初頭、就学前保育の定員が少なかったために、親たちが自主的に始めた活動が基になっている。就学前プレイグループも、児童法 (1989年) に基づき、地方自治体に登録される。

学童保育・朝食クラブ・休日保育：義務教育年齢の児童を対象にした、就労家庭の親のニーズを満たすための保育の形態である。活動には、スポーツ、演劇、芸術、工芸、音楽等が含まれる。児童法 (1989年) で、地方自治体は、就学期児童のために、授業時間外の保育、学校の休日保育等を提供できると規定しており (第18条第6項)、公立のものもあるが、多くは、私立、非営利団体立である。

この他、託児所 (crèche) があり、親が、教育・研修を受け、又はレジャー等のため、その子ども (0-5歳児) の世話を出来ない期間、短期の保育を行う。

3 幼児教育の概要

地方自治体の教育局が責任を持つ幼児教育には、保育学校 (Nursery School)、保育学級 (Nursery Class)、レセプション・クラス等がある⁽¹¹⁾。いずれも地方自治体の教育局が所管している。

保育学校：3歳児、4歳児を対象に、就学前

(9) 保育サービスについては、①National Audit Office, *Early Years - Progress in developing high quality childcare and early education accessible to all*, HC 268, Session 2003-2004, 27 Feb. 2004, p.5, figure 3; ②Children Act 1989 (1989 c41); ③秋元 同上論文, pp.281-294; ④An introduction to early learning opportunities for under fives (Directgov web-site) <<http://www.direct.gov.uk/EducationAndLearning/>> (以下、Directgov web-siteのURLは省略)を参照。

(10) 障害児を含むハンディを持つ児童を意味する (Children Act 1989, s17)。

教育を行う施設であり、我が国の幼稚園に相当する。公立と私立があり、保育時間が全日か一定時間かは施設により異なる。資格を持った教師と、この年齢層のための研修を受けた専門職が担当する。

保育学級：義務教育前の1年間、全日又は一定時間、就学前教育を受ける学級であり、小学校に付設されている。

小学校又は幼児学校のレセプションクラス：就学前の4歳児、5歳児が授業を受けるクラスであり、小学校に付設されている。小学校と同じ期間運営され、全日制(午前9時から3時半まで)である。義務教育年齢に達した時には、小学校又は幼児学校(infant school)の第一学年に移る。小学校等の設置主体により、公立と私立がある。

4 特徴

ブレア政権以前の保育・幼児教育の特徴として、次の点を挙げることができる。①明確に二元化された複雑な体系であること、②保育の定員数は、表1に見るように極めて少なく、普及度が低かったこと、③公立の保育所は、要保護児童を対象にしており、一般の就業する親の子どもの保育は、民間の施設—民営化された保育—に依存していたこと、従って、低所得階層は、経済的負担が大きく利用が制限されていたことなどである。

現在でも、これらの保育・幼児教育の形態は存在するが、以下で見ると、多様な方法で幼保統合化・近接化の動きが見られる。ここで述べた形態以外に、新たな統合的な施設として、

児童センター等が加わった(IV-2参照)。

III 「全国児童ケア戦略」の展開 —第一段階の児童ケア政策—

1 選挙公約に見る基本方針

ブレア政権の保育政策に関する基本方針は、労働党が政権に返り咲くことになった1997年の総選挙のマニフェストに見ることができる。ここでは、二つの観点から、保育政策の必要性が謳われている。

その第一は、「教育は、労働党の第一優先順位の政策である」と位置づけ、教育分野の主要政策の一つとして、「全ての4歳児への幼児教育」を挙げていることである⁽¹²⁾。具体的な政策として次のように述べている⁽¹³⁾。保守党の政策であったナーサリーバウチャー(幼児教育利用券)を廃止し、その資金を4歳児に幼児教育を保証するために用いる。両親が望む場合には、3歳児全員に対する幼児教育を目標とする。また、地方自治体を選定し、5歳未満児の教育と保育(care)を統合する就学前児童モデルセンター(Early Excellence Center)を導入し、先行的施策(initiative)を行う。

第二には、公約の柱の一つとして、「家庭生活の強化」を挙げ、「子どもを育てる最も確実な手段として家庭生活を支援する」と述べている点である⁽¹⁴⁾。そのための五つの施策の一つとして、「親の仕事と家庭生活の調和(balance)支援」⁽¹⁵⁾を挙げている。就労していない家庭は、独立しているとは言えず、このことが、「福祉から就労へ」(welfare to work)政策に重点を

(11) 幼児教育については、①National Audit Office, *op.cit.* (9)-①, p.5, figure 3; ②An introduction to early learning opportunities for under fives (Directgov web-site); ③奥野正義「イギリス連合王国の幼児教育改革の現状(1)」『人文論究』No.71, 2002.3, pp.85-93を参照。

(12) "New Labour, because Britain deserve better", Iain Dale, ed. *General Election Manifestos, 1900-1997*, London:Routledge, 2000, p.349.

(13) *Ibid.*, p.350.

(14) *Ibid.*, p.366.

置いている理由であるとする。この一環として、「全国児童ケア戦略」の策定を公約しており、この戦略により、家庭生活と仕事を調和させ、現代的な労働市場に必要な条件に対応するために、親、特に母親を援助する施策を計画すると述べている⁽¹⁶⁾。

2 「全国児童ケア戦略」の展開

(1) 基本的視点

以上のようなマニフェストの方針を実現すべく、1998年5月、教育雇用大臣は、緑書『児童ケアへの挑戦—枠組みと諮問文書』⁽¹⁷⁾を提示し、「全国児童ケア戦略」の具体案を示した。

この文書の序言で、ブレア首相は、マニフェストで述べた「仕事と家庭生活との調和」の視点から、また、児童は人生の最良のスタートをきるべきとの視点から、家庭と児童の支援を保証すると述べている。児童ケアの問題点として、①その質が多様であること、②定員数が十分ではないこと、③一般の就労する親の多くは児童ケアを利用する経済的ゆとりが無いことを指摘し、これらの問題を改革するために、福祉改革の最初の項目に児童ケアを挙げたと説明している⁽¹⁸⁾。

同文書で注目される点は、「児童は人生の最良のスタートをきるべきである」⁽¹⁹⁾と述べていること、また、「より技能を持つ有能な人々が、良質で経済的に負担可能なアクセスしやすい児

童ケアを利用することにより、仕事の機会を持つことができれば、我が国の経済は繁栄しよう。」と述べていることである⁽²⁰⁾。前者に見られる「機会の均等」の考え方に、また、後者に見られる、特に母親の就労機会の増大を国の経済に直截的に繋がるものとして位置づけている点に、ブレア政権の基本的な考え方を見ることができる。

ブレア政権の下では、児童ケアの推進とともに、親、特に母親が働きやすい労働条件の改革（親休暇の導入、被扶養者のためのオフタイムの導入、弾力的な勤務制度の導入等）が次々と実施されていく。本稿では、児童ケアに焦点を絞った記述とするが、「仕事と家庭生活の調和策」は、これらを含む総合的な施策として展開されていく。

(2) 「全国児童ケア戦略」の三要素

同文書で提示された「全国児童ケア戦略」は、児童の福祉を増進すること、親、特に母親への均等な機会を提供すること、「仕事と家庭生活との調和」への支援、を基本とするとしている⁽²¹⁾。

「全国児童ケア戦略」の三つの施策として、①ケアの質の向上、②経済的に負担可能な児童ケア、③児童ケアの定員の増大・情報の向上による児童ケアへのアクセスの向上、が挙げられている。それぞれの具体的な提案の要旨は次の通りである。

(15) 従来は「仕事と家庭の両立」と表現されてきたが、ブレア政権の、ワークライフバランス政策は、単なる両立ではなく、生活の質の向上、企業業績の向上等も含まれた概念であるため、ここでは、「仕事と家庭生活の調和」を用いる。ワークライフバランス政策全般については、藤森克彦『英国の「仕事と生活の調和策」から学ぶこと：企業業績の向上にもつながる「調和策」を目指して』みずほ情報総研、2004. に詳しい。

(16) "New Labour, because Britain deserve better", *op.cit.*, (12), p.366.

(17) The Secretary of State for Education and Employment, The Secretary of State for Social Services and Minister for Women, *Meeting the Childcare Challenge-A Framework and Consultation Document*, May 1998, Cm 3959.

(18) *Ibid.*, pp.2-3.

(19) *Ibid.*, p.4, ES2.

(20) *Ibid.*, p.4, ES5.

(21) *Ibid.*, p.13.

(i) ケアの質の向上

ケアの質の向上のため、次のような多様な施策が挙げられている⁽²²⁾。① 幼児教育と保育の統合を進め、統合の良質なモデルを提供する就学前児童モデルセンターを、1999年までに全国に25ヵ所設置、② 幼児教育と保育をカバーする一貫性のある監督システム、③ 幼児教育・保育のための新たな基準の設定、④ 放課後のケアの良質なプログラムの策定、⑤ 児童ケア従事者への新たな研修及び資格制度⁽²³⁾、⑥ 児童ケア従事者の研修を受ける機会の促進、⑦ 両親とインフォーマルな保育者のための支援、である。

(ii) 経済的に負担可能な児童ケア⁽²⁴⁾

児童手当の給付額を増額することにより、子どものいる家庭を援助する。また、就労家庭が、児童ケアを経済的に利用しやすくするため、1999年に、家族クレジットに代えて、就労家族クレジットを導入し、その一部として、新たな児童ケアのためのタックス・クレジットを導入する。これは、児童ケア費用に関し、児童が一人の家庭へは週額70ポンド⁽²⁵⁾まで、児童が二人以上の家庭へは週額105ポンドまでの援助を行うものである。教育・研修を受けている親のための児童ケア費用に関しては、これ以上の援助を行う。

(iii) 児童ケアの定員の増大・情報の向上による児童ケアへのアクセスの向上⁽²⁶⁾

全国的に、児童ケアの定員を増大させるため、5年間で、3億ポンド(約574億円)を出資する。

1998年9月から、全ての4歳児が無料の幼児教育の機会を持てるようにし、長期的には、3歳児に同様な機会を拡大する。この資金として、1998年度から2002年度に、幼児教育補助金として地方自治体に計9億7600万ポンド(約1,866億円)を交付する。親の選好に見合うよう、地方児童ケアパートナーシップ(協議機関)⁽²⁷⁾の計画や機能を通じて、児童ケアの施策の多様性を促進する。親、児童ケア事業者、雇用者が、包括的で、分かりやすい最新の児童ケアの情報・ガイダンスに即時にアクセスできるようにする。

「全国児童ケア戦略」は、このように、三つの柱の下に多様な施策が掲げられ、広範な政策から構成されている。また、この戦略に引き続き、多くのプログラム及び計画が新たに策定された。これらがどの程度、実施されてきたか、次章で確認したい。

IV 「全国児童ケア戦略」等の成果と課題

本章では、「全国児童ケア戦略」及びその他の先行的施策等が目標とした、児童ケア政策の進展状況について、その成果と課題について検討する。

1 児童ケア施設数及び定員の動向

(1) 保育サービス形態別の事業者数(施設数)及び定員の動向

「全国児童ケア戦略」及びその他の多くの政府の先行的施策は、保育へのアクセスの向上に

⁽²²⁾ *Ibid.*, pp.15-25.

⁽²³⁾ 家庭保育員の約70%が、プレスクールワーカーの20%が正式な資格を持っていないことが指摘されている(*Ibid.*, p.5.)。

⁽²⁴⁾ *Ibid.*, pp.27-29.

⁽²⁵⁾ 1ポンド:191.22円(1998年)、165.05円(1999年)(日本銀行外国為替相場(2) 裁定相場 <<http://www.boj.or.jp/type/release/teiki/bojst/bojst05.htm>>). 以下、円換算はこの資料の該当年の数字に基づく(出典は省略)。

⁽²⁶⁾ The Secretary of State for Education and Employment, The Secretary of State for Social Services and Minister for Women, *op.cit.*, (17), pp.30-36.

⁽²⁷⁾ 地方自治体の関係機関、関係団体等の代表が参加して、計画策定等を行う協議機関。地方自治体の当該部局だけでなく関係団体、関係者がパートナーシップの形態で計画策定等を行う。ブレア政権の行政手法の特徴である。

関し、次の点を主な目標にした⁽²⁸⁾。2004年までに、5歳未満の児童のために、児童ケア定員を増やすこと、14歳未満の児童のための放課後児童ケアの定員を増やすことである⁽²⁹⁾。

1990年代以降、特にブレア政権下における、保育サービス形態別（全日保育所、家庭保育員による保育、半日保育所、学童保育、臨時保育所）の事業者数（施設）及び定員の増減の状況を見てみよう（表1、参照）。これらの統計の所管は、2002年までが教育技能省（Department of Education and Skills; DfES）及びその前身⁽³⁰⁾、2003年以降が教育基準監査院（Office for Standards in Education; OfSTED）である。所管が変わったことにより、事業者の分類基準が同一ではなく、また、前者が学童保育を除き5歳未満を対象にしているのに対し、後者が8歳未満を対象にしているため、厳密な継続的な分析は困難であるが、この点に留意した上で、凡その傾向は把握することができる⁽³¹⁾。対象期間は、1990年代始めから今日までであり、ポイントとなる年次—1992年（ブレア政権成立5年前）、1997年（ブレア政権の誕生）、2001年（教育技能省が発足した年の統計）、2003年（教育基準監査院の最初の統計）、2005年（12月31日現在の最新統計）—の数字を示した。なお、2004年の人口推計（イングランド）では、0—4歳の児童数は290万人、加えて8歳までの児童数は240万人である⁽³²⁾。

保育所（全日）⁽³³⁾：女性の就業の増加を背景

に1990年代から、事業者数（施設数）、定員とも、一貫して増加している。ブレアが政権についた1997年から2005年までの間に、事業者数は約2倍に、定数は約2.9倍になり、著しい伸びを示している。教育基準監査院による統計の最初の年である2003年（3月31日現在）と、最新の2005年（12月31日現在）の数字を見ても、わずか2年半の間に、事業者数（施設数）は9,600から12,900へと34%の伸びを、定員は約38万人から約55万人へと45%の伸びを示している。サービス形態別に見て、事業者数（施設数）、定員とも、全日保育所が最も伸び率が高くなっている。また、1事業者（施設）当たりの児童数が、1992年の28.4人から、2005年の42.9人へと増加し、全日保育所の規模が拡大している。

教育基準監査院による新しい統計では事業者別の数字は把握できないが、教育技能省の統計により事業者別の数字を見ることが出来る。公立保育所は、1992年から1997年の間、事業者数の1割強、定員では1割前後で推移し、ブレアが政権についた1997年から2001年の間に、事業者数は1,400カ所から860カ所へ、定数は約2万人から約1万8千人へと減少している。もともと、イギリスの公立保育所は、要保護児童を対象としており、一般の就労家庭は他の保育形態に依存していた。高齢者ホーム等については、サッチャー政権の下で民営化政策がとられるまでは、公立施設が大部分であったのとは対照的

⁽²⁸⁾ The Secretary of State for Education and Employment, The Secretary of State for Social Services and Minister for Women, *op.cit.*, (17), pp.4-7.

⁽²⁹⁾ このために、宝籤基金から、2億3,500万ポンド支出される。

⁽³⁰⁾ イギリスの行政省庁はしばしば組織再編が行われる。1992年に教育省に、1995年に教育雇用省となり、2001年に教育技能省に再編された。

⁽³¹⁾ 例えば、Day Care Trustの報告書で、1997年、2004年の数字が一覧表中に示されている（Day Care Trust, *A New Era for Universal Childcare?* (Policy Paper No.1), 2004, p.11)。教育基準監査院の統計が8歳未満児になったことにより、統計の連続性に問題が生ずるのは、特に家庭保育員が保育する児童の定員である。保育所等の就学前児童を対象とする施設については、連続性に大きな問題は生じないと思われる。

⁽³²⁾ Tim Jarrett, *The Children Bill-Bill 80 2005-06* (Research Paper 05/81), House of Commons Library, 23 Nov. 2005, p.9.

⁽³³⁾ 全日保育所は一般的に午前8時から午後7時まで保育を行っている。

表1 登録児童ケア事業者数及び定員—形態別— イングランド

サービス形態		1992年	1997年	2001年	2003年	2005年	2003年～2005年の変化	
							増減数	増減率
家庭保育員 ⁽¹⁾	事業者	109,200	98,500	72,300	68,200	71,500	+3,300	+4.8%
	うち地方当局	(1,100)	(1,400)	(860)				
	定員	254,300	365,200	304,600	300,900	321,200	+20,300	+6.7%
	うち地方当局	(2,200)	(3,500)	(3,300)				
保育所(全日) ⁽²⁾	事業者	4,100	6,100	7,800	9,600	12,900	+3,300	+34.4%
	うち地方当局	(580)	(1,400)	(860)				
	定員	116,800	193,800	285,100	381,600	553,100	+171,500	+44.9%
	うち地方当局	(23,800)	(20,200)	(18,200)				
保育所(半日) ⁽³⁾	事業者	17,500	15,800	14,000	11,600	9,900	-1,700	-14.7%
	うち地方当局	(80)	(70)	(200)				
	定員	414,500	383,700	330,200	280,800	241,100	-39,700	-4.1%
	うち地方当局	(1,400)	(1,300)	(6,400)				
学童保育 ⁽⁴⁾ (放課後クラブ等)	事業者	350	2,600	4,900	8,000	10,300	+2,300	+28.8%
	うち地方当局	(200)	(290)	(450)				
	定員	11,900	78,700	152,800	285,400	361,400	+76,000	+26.6%
	うち地方当局	(8,600)	(10,800)	(15,900)				
保育所(臨時) ⁽⁵⁾	事業者				1,900	2,700	+800	+42.1%
	定員				32,700	45,700	+13,000	+39.8%
合計 ⁽⁶⁾	事業者				99,300	107,200	+7,900	+8.0%
	定員				1,281,300	1,522,500	+241,200	+18.8%

(出典) 1992 - 2001 : ①DfES, *Statistics of Education: Children's Day Care Facilities at 31 March 2001 England* (National Statistics Bulletin, Issue No 08/01), October 2001, Tables 1-4.

2003 - 2005 : ②OfSTED, *Registered Childcare Providers and Places in England*, 31 March 2003, 24 June 2003, Table1 ; ③OfSTED, *Quarterly Childcare Statistics as at:31 December 2005*, 27th Jan.2006, p.5.

(注) a) 1992-2001年は、教育技術省(及びその前身)が、2003年以降は、教育基準監督院が統計を作成。事業者に関し異なる分類を用いており、また、前者が学童保育を除き5歳未満を対象にしているのに対し、後者は8歳未満を対象にしているため、全ての統計の連続性が保持されているわけではないことに留意されたい。

b) 1992-2003年は、いずれも、3月31日現在。2005年は12月31日現在。

c) 各サービスについては、以下の通り定義されている(2003-2005年については、上記出典③のp.16)。なお、1992-2001年については、定義が異なる部分について、上記出典①のp.31により、補足した。

(1) 家庭保育員 (childminder) : 8歳未満の親族でない1人以上の児童を、日に2時間以上、自宅で報酬を得て、世話をするために登録された者。1992-2001年の統計では、5歳未満の児童、学齢期の児童の授業外・休日の世話を、通常、自宅でする者とされている。

(2) 保育所(全日) (full day care) : 8歳未満の児童に、1日に4時間以上、自宅以外の場所で、保育(デイケア)を行う施設。保育所、児童センター、家庭センターを含む。1992-2001年の統計では、day nurseryと分類され、5歳未満の児童を成人の労働時間の間、世話をする施設と定義されている。

(3) 保育所(半日) (sessional day care) : 8歳未満の児童に、1日に4時間未満、自宅以外の場所で、保育(デイケア)を行う施設。1992-2001年の統計では、playgroup and pre-schoolと分類され、通常、3-5歳の児童(2歳半児を含む場合もある)を対象とする午前又は午後の4時間未満の保育。

(4) 学童保育 (out of school day care) : 8歳未満の児童に、授業前、授業後又は学校の休暇の間のいずれか1以上の時間帯に、日に合計2時間以上、かつ年間5日以上、保育(デイケア)を行う施設。1992-2001年の統計では、out of school clubと分類。

(5) 保育所(臨時) (crèche day care) : 8歳未満の児童に、臨時の保育を、年に5日以上、特定の場所で行う施設。日に2時間以上保育をする場合には、登録を要する。1992-2001年の統計では、holiday Schemeの分類があるが、2003-2005年の統計との連続性が無いため、表には記載してない。

d) (6) 合計 : 約3,000の事業者が、1以上の異なる型の保育を行っている(例えば、全日保育と臨時保育)。

である。高齢者ホーム等の福祉施設の民営化政策が、ブレア政権にも引き継がれているが、保育所に関しても、この間に、公立保育所の施設数、定員ともに減少しており、民営化が促進されたことが確認できる。

家庭保育員による保育 : 家庭保育員が保育す

る児童の定員は、1992年には、保育所(全日)の定員より多く、約25万人であり、児童保育において重要な役割を担っていた。2005年には、家庭保育員数が約7万2千人、定員が約32万人となったが、児童保育に占める割合は、大幅に低下している。また、家庭保育員が保育する平

均児童数は、1992年には2.3人であったが、2005年には4.5人へと増加している。

保育所（半日）：事業者数（施設数）、定員とも激減している。1992年から2005年までに、事業者数（施設数）は17,500から9,900へ、定員は約41万人から約24万人へと減少し、それぞれ、1992年の56%、58%になっている。

学童保育：事業者数（施設数）、定員とも激増している。1992年には極く少数であったが、1990年代に著しく増大した。1997年から2001年の間に、事業者数は2,600から4,900へと1.9倍に、また、定員も約7万9千人から約15万3千人へと1.9倍に増加した。2005年には、事業者数が10,300、定員が36万人となり、最近2年間で、それぞれ28.8%、26.6%の伸びを示している。

臨時保育についても、この2年間に、事業者が約42%、定員が約40%と激増している。

(2) 1990年代以降、特にブレア政権下の保育の変容と特徴

これらの統計から、1990年代以降、特にブレア政権下における保育全般の変容とその特徴について、次の点を指摘できる。

第一に、従来、家庭における養育が重視され、1990年代始めの段階では、家庭外の保育を利用する場合でも、全日保育より、短時間の保育を利用することが多く、1992年には、半日保育の定員は、全日保育のそれよりはるかに多く、約3.4倍であった。1990年代を通し、全日の保育所数、定員が増加し、半日の保育所の定員が減少したが、特に、1997年にブレア政権が誕生し、児童ケア政策、仕事と家庭生活との調和政策が本格的に実施されるようになって以降、この傾向は、一層顕著になった。2005年段階では、全日保育の定員は、半日保育の定員の2.3倍に達し、全日保育が主流になっている。この背景には、就労して出産する女性の増加による全日保育へのニーズの高まりがある。

第二には、家庭保育員が保育する児童の定員は、年による増減はあるが、1990年代以降今日

まで長期的には、漸増傾向にあり、家庭保育員に対する根強いニーズがあることを示している。家庭保育員の場合には、保育時間が親との契約により、自由に決められるため、フルタイムで働く親に合わせた保育時間を設定できることが、その要因と考えられる。家庭保育員が保育する定員が、全日保育所の定員の約6割に相当することは、イギリスの保育形態の特徴と言えよう。

第三に、学童保育（放課後クラブ等）は、1990年代始めには、稀な保育の形態であったが、1990年代を通し、また、特に1997年以降今日まで激増しており、親がフルタイムで働く場合に、我が国と同様に、学童期の児童に対する保育のニーズが高いことを示している。

以上の点から、イギリスにおける保育は、特に、ブレア政権下において、従来の短時間保育から、親のフルタイム就労に対応した全日保育へと大きく変容しており、定員も激増したということが出来る。「全国児童ケア戦略」等で示された目標である、児童ケアの定員の増大、放課後ケアの定員の増大は、ほぼ順調に進んできたと言えよう。

(3) 幼児教育の施設数と定員の動向

「全国児童ケア戦略」等では、親が望む場合に、3歳児、4歳児に対し、無料の一定時間の幼児教育を提供する計画が示された。この計画がどの程度達成されたかを見てみよう。表2は、2001年、2003年、2005年における、幼児教育の事業主体別の定員の総数及び無料のものの定員数、それぞれの年齢人口に占める割合を示している。無料である公費維持学校付設の幼児教育の定数は、2001年の約70万9千人から、2005年の約66万4千人に減少しているが、同年齢人口に占める割合は59%を維持している。私立・非営利団体立の施設の幼児教育の定員は、総数で約39万人から43万人へと増加しているが、その中で無料のものは、2001年の約20万8千人から2005年の39万7千人へと激増し、人口に占める割合も17%から35%へと上昇した。即ち、無料

表2 幼児教育施設に在籍している3-4歳児の数*及び当該人口に占める割合(事業者別)

事業者別		2001年**		2003年		2005年	
		総数	うち無料	総数	うち無料	総数	うち無料
私立(private)・非営利団体施設	数 %***	386,200 32	208,200 17	428,600 37	365,100 31	432,800 39	396,700 35
私立(independent)学校	数 %	55,500 5	27,300 2	55,800 5	40,500 3	52,000 5	39,200 3
公費維持幼児学校・小学校	数 %	709,600 59		690,900 59		663,800 59	
特別学校	数 %	5,000 -		4,800 -		3,700 -	
合計	数 %	1,156,100 95	950,100 78	1,179,700 101	1,100,900 94	1,152,400 103	1,103,400 98

(出典) Dep. of Education and Skills, *Provision for Children Under Five Years of Age in England: Jan.2005 (Final)*, 29 Sep.2005, Table 1.

(注) *複数の施設に在籍している児童は複数カウント。**各年とも1月現在。***3-4歳児人口に占める%。

表3 地方自治体の幼児教育費の推移

(100万ポンド)

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004
幼児教育費	2,010	2,233	2,698	2,757	3,045	3,221

(出典) Dep. for Education and Skills, *Departmental Report 2005*, June 2005, Cm6522, p.95.

(注) 2004年の円換算は、199.49円。

の幼児保育の増加分は、私立・非営利団体施設の提供に拠っていると言える。各事業主体による無料の幼児教育の定員の合計は、2005年現在、3歳児、4歳児の人口の98%に相当し、「全国児童ケア戦略」等に示された政府の計画が順調に実施されつつあることが確認される。

表3は、地方自治体が支出した学校等での幼児教育費の推移を示している。2004年度の支出は32億2100万ポンド(約6,426億円)であり、1999年の約1.6倍にのぼっている。

2 保育・幼児教育の総合化の動向と質の確保

「全国児童ケア戦略」では、ケアの質の向上の一環として、①幼児教育と保育を統合した就学前児童モデルセンターの設置、②幼児教育と保育を対象とした一貫性のある監督システムの導入、新たな基準の設置等を挙げている⁽³⁴⁾。その後、シュア・スタート等の先行的施策も実

施された。

二元化されていた保育と幼児教育の統合化のためには、同戦略に挙げられた上記①、②の施策に加え、中央官庁・地方自治体の担当組織の一元化が必要とされよう。この節では、これらの動向を概観する⁽³⁵⁾。

(1) 幼保施設の統合化を含む総合施策の動向

イギリスの幼保統合化の動きには、二つの流れがある。一つは、幼保施設の統合化を含む総合施設の動向であり、もう一つは、幼保を対象とした基準の統合化による、保育と幼児教育の機能の近接化である。前者に関しては、次のような画期的な施策が実施されてきた。

就学前児童モデルセンター：まず、就学前児童モデルセンターが、「全国児童ケア戦略」の公表に先立ち、1997年12月から全国各地に設置され始めた。保育・幼児教育の統合ケア、親・

⁽³⁴⁾ The Secretary of State for Education and Employment, The Secretary of State for Social Services and Minister for Women, *op.cit.*, (17), pp.13-14.

⁽³⁵⁾ 幼保一元化の先行研究として、井上恒男「英国ブレア政権下における幼保一元化の動向(1)-(終)」『週刊社会保障』No.2311-2313, No.2315, 2004.12.6-12.27, 2005.1.10がある。

家族の支援、ニードのある児童への早期介入、親のための教育・研修(就労のためのものを含む)等を行うセンターであり、それらのワンストップ・ショップと言われている⁽³⁶⁾。親が子育てを学ぶ環境も提供される。幼保施設の統合化に止まらず、親へのサービスを含めた総合的なセンターである。現在イングランドに107ヵ所あり、一般的には困窮地域に多いが、他の地域にも設置されている。政府から、1997年から2003年までの間に、9500万ポンド(約182億円)が投入された。

シュア・スタート(Sure Start)の地方プログラム：モデルセンターと平行して、シュア・スタート(確かな出発)の地方プログラムが、1999年4月から導入された⁽³⁷⁾。シュア・スタートは、当初は、困窮地域(disadvantaged areas)において親が児童ケアを利用するために多様な支援を行う政府のプログラムであったが、次第に対象地域を拡大し、全国的な事業に発展している。地方プログラムは、5歳未満の児童のいる家庭を対象とし、児童の身体的、精神的及び社会的成長により、児童、その親及びコミュニティのために良い成果を達成することを目的とする。① 利用可能な児童ケア定員の拡大、② 児童の健康、幼児教育、情緒的な発達の増進、③ 親に対する育児・就労の支援等を行う。保育、幼児教育の統合化だけでなく、児童への

保健医療や親への支援を含む総合的な家族支援事業と言える。2003年10月現在、522のプログラムが承認されており、各プログラムが地方における関係機関等との協力関係の下に運営されている。このプログラムのために、1999年から2004年までに、7億6千万ポンド(約1,516億円)が政府から支出された。

シュア・スタートの児童センター：以上の先行的な二つの施策を発展させた第二段階の施策として、より総合的なセンターであるシュア・スタートの児童センター(Children's Centre)事業が、2003年3月から導入された⁽³⁸⁾。児童センターは、就学前児童モデルセンター、シュア・スタート・地方プログラム、近隣ナーサリー・イニシアティブ(Neighbourhood Nursery Initiative)⁽³⁹⁾を基礎とするものであり、新規事業というより、従来の施設が転換され、名称が変更されたものである。5歳未満児とその家族のために、「継ぎ目の無い」包括的な、統合されたサービスと情報の提供を目的とする。具体的には、保育、幼児教育、家庭支援及び保健医療サービスを統合して提供し、また、地域のジョブセンタープラス(公共職業安定機関)、児童情報サービス(Children's Information Service)と連携して事業を行う。全てのセンターにおける保育は、就労し又は訓練を受けている親のニーズを満たすよう、少なくとも1日10時間、週5日間、年

⁽³⁶⁾ このセンターについては、National Audit Office, *op.cit.*, (9)-①, p.17; Early Excellence Centres (Sure Start Web-site) <<http://www.surestart.gov.uk/surestartservices/settings/earlyexcellencecentres/>>による。

⁽³⁷⁾ このプログラムについては、National Audit Office, *op.cit.*, (9)-①, p.17; Sure Start Local Program (Sure Start web-site) <<http://www.surestart.gov.uk/surestartservices/settings/surestartlocalprogrammes/>>による。

⁽³⁸⁾ 児童センターについては、National Audit Office, *op.cit.*, (9)-①, p.17; Children's Centres (Sure Start web-site) <<http://www.surestart.gov.uk/surestartservices/settings/surestartchildrenscentres/>>による。

⁽³⁹⁾ この事業は、2001年1月に、困窮地域とその他の地域の児童ケア施策のギャップを埋めるために導入された。最も困窮した地域における5歳未満児のために、良質で、アクセスしやすく、経済的に利用できる全日の保育定員を、新たに、45,000人分創設することを目的とする。国・地方自治体、私立、非営利団体等、多様な提供者により、幼児教育、家族支援サービスが提供される(National Audit Office, *op.cit.*, (9)-①, p.17; Neighbourhood Nurseries (Sure Start Web-site) <<http://www.surestart.gov.uk/surestartservices/settings/neighbourhoodnurseries/>>)。

48週、オープンする。児童センターをベースに、多機関のサービスを統合して提供することにより、優れたモデルを発展させ、普及させることを目指している。

まず、困窮状態がイングランドの下位20%の地区 (deprived wards) に導入され、2006年までに、それらの地区の児童の65%にケア等を提供することを目標にしていたが、「児童ケア10年戦略」(2004、V参照)の重要事業とされたことにより、イングランド全域に整備されることになった。既に250ヵ所、開設しており、今後は全国の全てのコミュニティに展開される計画である。

シュア・スタート事業費：表4は、教育技能省が支出したシュア・スタートの事業費総額⁽⁴⁰⁾の推移を示している。1999年には、わずか2億1300万ポンド(約352億円)であったが、2004年には、約5倍の10億1900万ポンド(約2,033億円)になり、2007年には、児童センターの全国展開等のため、18億900万ポンドの支出が計画されている。

統合化の特徴：ブレア政権下における幼保統合化の動向の特徴は、第一に、当初は、困窮地域における先行的な政策としての幼保統合化から始まり、それが全国を対象とした事業に拡大したことである。今後は、後述の「児童ケア10年戦略」に基づく、普遍的な存在になるものと思われる。特徴の第二は、保育所と幼児教育のみを統合したものではなく、親を対象としたサー

ビスや保健医療サービスも含めた総合的なサービスを提供するベースになっている点である。施設内のサービスのみではなく、コミュニティをベースにしたサービスであることが特筆される。

(2) 行政組織の一元化

保育・幼児教育に関する、中央省庁組織の一元化の動向について見てみよう。1997年当時は、幼児教育については教育雇用省が、また、保育等の児童福祉については保健省が所掌していた。

ブレア政権は、1998年3月、8歳未満児の保育及び幼児教育に関する政策を、一つの省の下に統合することを発表した。同年4月から、教育雇用省が、保健省から保育に関する責任を引き継ぎ、学校局の就学前児童課 (Early Years Division) が保育及び幼児教育を担当することになった⁽⁴¹⁾。政府は、その理由として、保育と幼児教育を区分することが次第に困難になっており、就学前児童とその親のニーズを十分に満たすためには、この二つを統合する必要があると説明している⁽⁴²⁾。

また、上述のシュア・スタート・プログラムが発足するに当たり、1998年、それを担う組織であるシュア・スタート担当課 (Sure Start Unit) が、教育雇用省の学校局に設置された。同プログラムが多様なサービスを含んでいたため、関係省庁と連携する形態で事業が推進された。その後、児童虐待事件が多発するなどし、

表4 教育技術省のシュア・スタート事業費総額の推移

(100万ポンド)

年 度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (計画)	2006 (計画)	2007 (計画)
シュア・スタート 事業総額	213	368	467	680	721	1,019	1,140	1,696	1,809

(出典) Dep. for Education and Skills, *Departmental Report 2005*, June 2005, Cm6522, p.95.

(注) 2004年の円換算は、199.49円。

(40) 狭義のシュア・スタート事業を含む、シュア・スタート担当課(後述(2)、参照)が所掌する児童ケア事業に係る(広義のシュア・スタートの)費目と考えられる。

(41) Cabinet Office, *Civil Service Yearbook 2000-2001*, 2000, pp.143-145.

(42) Jo Roll et als, *The Care Standards Bill* (Research Paper 00/52), House of Commons Library, 16 May 2000, p.81.

2001年の総選挙の労働党のマニフェストに見られるように、児童問題全般が国政課題となった。2003年の省庁再編に伴い児童担当大臣 (Minister of State for Children) が置かれると共に、児童問題は2001年に再編された教育技能省の児童家庭部 (Children and Families) に一元化され、シュア・スタート担当課も同部に置かれた⁽⁴³⁾。

地方においても、これまで保育に関しては地方自治体の社会サービス局が、また、幼児教育に関しては教育局が所掌しており二元化されていたが、中央省庁の保育・幼児教育の所管組織の統合化の方針を受けて、教育局に一元化された⁽⁴⁴⁾。

(3) 幼保施設の監査システムの一元化

(i) 一元化の経緯

幼保施設の監査については、2000年のケア基準法の制定により抜本的な改革が行われ、二元化していた監査システムが一元化された。

保育サービスについては、従来、その監査の責任は各地方自治体の社会サービス局にあった。一方、幼児教育については、公費維持幼児学校・ナーサリークラスが1996年の学校監査法 (School Inspections Act 1996) に基づき、また、それ以外の幼児教育施設は1998年の学校基準・枠組み法 (School Standards and Framework Act 1998) に基づき、それぞれ教育基準監査院の監査を受けることになった⁽⁴⁵⁾。同監査院は、教育 (学校) 法 (1992年) (School (Education) Act (1992)) に基き、学校教育の監査を行うために創設された、従来より強力な機能を持つ政府から独立的な組

織 (non-ministerial government department) である⁽⁴⁶⁾。

このように幼保施設の監査は二元化されていたが、2000年に制定されたケア基準法 (Care Standards Act 2000) 第6章により、児童法 (1989年) に第X A章が挿入され、保育サービスが、幼児教育と同様に、教育基準監査院の監査対象となる旨が定められた。同章では、次のように規定している⁽⁴⁷⁾。① イングランドの保育所及び家庭保育員を監督する責任を地方自治体から教育基準監査院に移管する、② 保育所の事業者及び家庭保育員は同監査院に登録の義務を負う、③ 登録された施設は立入検査を受け、監査報告書が公表される、④ 大臣は、児童の福祉・発達、児童の保育をする者の適性と資格・研修、施設の維持・安全性等に関し規則を制定する、などである。

なお、ケア基準法は、ケアサービス (福祉サービス) の質の確保・向上のために、高齢者・障害者・児童を対象とした殆ど全てのケアサービスの監督システム (登録・監査・基準策定等) を全面的に改革した画期的な法律である⁽⁴⁸⁾。同法により、① ケアサービスの監督機関として全国ケア基準委員会を新設、② 各種のケアサービスごとの全国最低基準の策定、③ ケア従事者を監督し、教育・研修を行う社会的ケア総合委員会 (General Social Care Council) の新設などが規定された。しかし、保育施設については、保育と幼児教育の境界が曖昧になっていることなどを背景に⁽⁴⁹⁾、ケアサービスの枠組みとは別の、教育基準監査院による監査システムに移

⁽⁴³⁾ Cabinet Office, *The 40th Civil Service Yearbook*, 2003, pp.143-145.

⁽⁴⁴⁾ 教育局は非大都市圏の基礎的自治体 (district) を除く自治体に設置されており、現在154ある (Dep. of Education and Skills web-site <<http://www.dfes.gov.uk/localauthorities/index.cfm>>)。

⁽⁴⁵⁾ Roll et als, *op.cit.*, (42), pp.84-85.

⁽⁴⁶⁾ About us (Ofsted web-site). 教育基準監査院の詳細は、沖清豪「イギリスにおける中央集権的視学・監察制度の機能変容」『教育制度学研究』No.10, 2003, pp.6-20 を参照されたい。

⁽⁴⁷⁾ 岩間大和子「イギリスにおけるケアサービスの質向上のための政策—ケア基準法 (2000年) 制定と高齢者ケア—」『レファレンス』No.613, 2002.1, pp.84-85.

⁽⁴⁸⁾ 同法の詳細は、岩間 同上論文, pp.65-101. を参照されたい。

行することになったのである。

(ii) 教育基準監査院による監査

一元化された保育及び幼児教育の監査は次のように行われる。その所管は、教育基準監査院の就学前児童局 (Early Years Directorate) である⁽⁵⁰⁾。同局の下に、全国に3ヵ所の支所があり、約600人のスタッフと約1,100人の児童ケア監査官がいる。保育所の事業者又は家庭保育員が登録する際には、「8歳未満児の保育及び家庭的保育のための全国基準」(下記(4)参照)に定める14の基準等を満たしているかを審査する。登録後は、7ヵ月以内に、再度、施設を監査し、その後は、少なくとも3年に1回、監査を行う。保育所、家庭保育員、幼児学校等の監査結果について、報告書が作成され、同監査院のホームページで公表される⁽⁵¹⁾。この報告書は、事業者の改革のための指標を示すと共に、保護者が施設を選択する際の判断材料を提供する。また、通常の検査に加え、前回の監査結果が悪かったり、事業者への苦情がある場合などには、3年の間隔に関わらず、「迅速監査」も実施される。

また、同監査院は、親や一般人から、事業者が全国基準を遵守していないとの苦情や、事業者が未登録であるなどの苦情を受け、そのための調査や指導も行っている。登録の取消しの権限も有している。

以上のような行政組織及び監査組織の一元化により、幼保統合化のインフラが整備され、統合化促進のための枠組みが整ったといえる。

(4) 幼保施設の基準について—職員配置基準、職員の資格要件を中心に—

児童法(1989年)第XA章(ケア基準法(2000年)により挿入)に基づき保育施設の設置基準を規定した「保育及び家庭的保育(全国基準)(イングランド)規則」⁽⁵²⁾は、保育の事業者及び家庭保育員が全国基準等に定める要件を満たさなければならないと定めている。この全国基準は、「8歳未満児の保育及び家庭的保育のための全国基準」(National Standards for under 8s Day Care and Childminding)と称され、政府が事業者の提供する保育の質のベースラインを定めたものである⁽⁵³⁾。サービス別に、即ち、①全日保育(full day care)、②半日保育(sessional day care)、③臨時保育(crèche)、④学童保育(out of school care)、⑤家庭的保育(childminding)の5種について、それぞれ全国基準が策定されている。この5種の全国基準は、いずれも表5に示す事項に関する14の基準から構成され、各基準は主基準と下位の詳細基準から成る。主基準は5種のサービスに共通した基準であるが、詳細基準がサービス毎に異なっている⁽⁵⁴⁾。

ここでは、代表的な施設である全日保育所の全国基準について、幼保の基準の統一化の観点から、注目される点を見ることとする。

第一に、この基準が保育所に適用されるとともに、全般的には保育学校についても適用されることである⁽⁵⁵⁾。ただし、職員の配置基準等が保育所と異なっている(表6、参照)。保育所については、職員数と児童数との割合は、2歳

(49) Roll et als, *op.cit.*, (42), p.80.

(50) Ofsted の就学前児童局の活動は、Our organizational structure and senior managers, How we regulate childcare (Ofsted web-site) <<http://www.ofsted.gov.uk/howwework/>> による。

(51) 各報告書が掲載された URL は、<<http://www.ofsted.gov.uk/reports/>> である。

(52) The Day Care and Child Minding (National Standards) (England) Regulations 2001, SI 2001 No.1828 (現行規則は、SI 2003 No.1996).

(53) Dep. of Education and Skills, Dep. of Work and Pensions, National Standards for under 8s Day Care and Childminding-Full Day Care, 2003, p.1.

(54) *Ibid.*, pp.6-8.

(55) *Ibid.*, p.30.

表5 全国基準の14基準の項目

基準1：適切なスタッフ
基準2：組織（職員の配置等）
基準3：ケア、学習、遊び
基準4：物理的環境（施設の安全性等）
基準5：設 備
基準6：安全性
基準7：健康（健康の増進、疾病の予防等）
基準8：食物・飲料
基準9：機会の平等（全ての児童に対する機会の平等及び差別のない実践）
基準10：児童の特別なニーズ（特別教育のニーズ及び障害を含む）
基準11：児童の行動の指導
基準12：親及び養育者との協働
基準13：児童の保護
基準14：文書化（記録の保持等）

(出典) Dep. of Education and Skills, Dep. of Work and Pensions, National Standards for under 8s Day Care and Childminding-Full Day Care, 2003, pp. 6-8. etc.

未満児については1対3、2歳児については1対4、3-7歳児については1対8とされている。監督の地位にある職員は、児童のケア又は発達に関するレベル3の資格を有することが必要であるが、他の職員は、少なくとも2分の1がレベル2の資格を有する必要がある(基準2)⁽⁵⁶⁾。また、1クラスが26名を超えてはならないとされている。一方、保育学校は、3-5歳児を対象としており、教員数と児童数との割合は、2対20である。監督の地位にある職員は資格を有する教師であることが必要であり、レベル3の

資格を持つ補助教員が補佐している。これらの点を除き、他の基準の全てが保育学校にも適用される⁽⁵⁷⁾。

第二は、主基準3では、ケア、学習、遊びの基準について規定しているが、特に、学習に関して、詳細基準3.2で、「事業者は、資源を選択し、児童が学ぶ者として、その自然の好奇心に基礎を置き、言語及び数学的思考を発達させ、その想像力を働かせ、社会的関係を伸ばすように、活動、遊びの機会及び最初の経験を提供する。」と定めている。また、教育カリキュラムの一環として、「基礎段階カリキュラム指針」(Curriculum Guidance for the Foundation Stage)を、教育技能省と資格・カリキュラム機構⁽⁵⁸⁾が共同で作成しており、児童がその幼児教育目標に向けて学ぶよう援助することを事業者に求めている。幼児教育のみならず保育所においても、このカリキュラムに沿った保育が行われているのである。

全国基準・カリキュラム指針に基づく保育・幼児教育を提供するためには、有資格の、技能を持った児童ケアのスタッフを増やすことが必要である。教育技能省は、スタッフの人員の拡大と研修による技能の向上を目指してきたが、未だ十分ではない。2003年から2006年までの間に、17万5千人の新たなスタッフの採用が必要であり、13万人のスタッフの研修が必要であるとしている。

表6 保育所及び保育学校の保育職員配置基準・職員資格

	保 育 所 (全 日)	保 育 学 校
保育職員配置基準	1 グループ26人を超えないこと ・ 2歳未満……児童3人：職員1人 ・ 2歳児……児童4人：職員1人 ・ 3-7歳児……児童8人：職員1人	3-5歳児対象 ・ 児童20人：職員2人
保育職員の資格要件	・ 管理職員…児童ケア・発達に関するレベル3の資格 ・ 他の職員…半数以上がレベル2の資格	・ 管理職員…有資格の教師 ・ 他の職員…レベル3の資格を持つ補助教師

(出典) 表5に同じ。pp.10-11,30.

⁽⁵⁶⁾ *Ibid.*, pp.10-11.

⁽⁵⁷⁾ *Ibid.*, p.30.

⁽⁵⁸⁾ 非政府公的機関 (NDPB) であり、カリキュラム、評価、試験及び資格の発展を先導する (Qualification and Curriculum Authority web-site)。

3 経済的に利用しやすい児童ケアサービス

(1) 幼児教育助成金

経済的に負担可能な児童ケアの提供は、ブレア政権の児童ケア政策の三本柱の一つである。

児童ケアを利用する際の経済的負担を無くすために、全ての3歳児、4歳児に対する無料の一定時間の幼児教育の提供が目標とされたが、その実現のため、幼児教育助成金が地方自治体の教育局から事業者へ直接支払われる。2003年4月から、児童1人当たり⁽⁵⁹⁾、週単位(5日間、1日2時間半)で7.40ポンド(約1,414円)、1学期最高407ポンド(約77,773円)が支給されてきた⁽⁶⁰⁾。

(2) 児童手当及びタックス・クレジット

これと平行して、育児に関連する社会保障給付等の改革が行われた。低所得世帯にとっては、有料の児童ケアを利用する場合に、経済的負担がバリアになっており、社会保障給付等の改革は児童ケアの利用を可能にするものである。主なものに、児童手当と児童関係のタックス・クレジット⁽⁶¹⁾がある。

児童手当：児童手当については、「全国児童ケア戦略」で増額の方針が示された。児童手当は、親の所得制限が無く、16歳未満の全ての児

童を対象とした普遍的な給付である。19歳未満で、(上級学校ではない)全日制の教育を受けている者も対象になる。財源は全額国庫負担である。また、2005年の児童手当法(Child Benefit Act 2005)により、19歳未満で、政府による若年者のための無給の職業訓練プログラムを受けている者も対象になることが規定され、2006年4月から実施される。2005年度の給付額は、第1子が週17ポンド(月額約14,900円、一人親の場合週17.55ポンド)、第2子以降が週11.40ポンドである⁽⁶²⁾。児童手当は、「全国児童ケア戦略」で示された方針に沿って、毎年、額が引き上げられ、1997年度には、第1子が週11.05ポンド(月額約10,300円)、第2子以降が週9ポンドであったが、2005年度には、それぞれ約1.5倍、約1.3倍に上昇した。児童手当制度が充実している欧州諸国の児童手当額のレベルと比較すると未だ若干ギャップがあるものの、ブレア政権下で、その差が狭まったと評価できる⁽⁶³⁾。

タックス・クレジット：まず、1999年のタックス・クレジット法に基づき、従来の家族クレジットに代わり、就労家庭タックス・クレジット(Working Families' Tax Credit)が導入された。次いで、2002年タックス・クレジット法に基づき、2003年に、従来の所得扶助等やWFTCの児童関係要素及び税制上の児童税額控除に代

⁽⁵⁹⁾ 2003年度は4歳児、2004年度からは3歳児も対象。

⁽⁶⁰⁾ National Audit Office, *op.cit.*, (9)-①, p.34.

⁽⁶¹⁾ tax creditは、通常、税額控除と訳されるが、社会保障制度と税制の融合領域にある概念として用いられる場合には、本稿ではタックス・クレジットを用いる。

⁽⁶²⁾ 2005年度の金額は、Retes and Allowance-Tax Credits/Child Benefit (HM Revenue & Customs web-site <<http://www.hmrc.gov.uk/rates/taxcredits.htm>>)による。以下、HM Revenue & Customs web-siteのURLは省略。

⁽⁶³⁾ 欧州諸国の2005年1月現在の児童手当の円換算月額は、第1子について、スウェーデン約14,200円、フィンランド約13,500円、ノルウェー約15,900円、フランス(第2子)約15,600円、イギリス13,600円である。ドイツ、デンマークは約20,000円であり、また、イギリスは第2子以降、低額になるのに対し、第2子以降の子の額がより高額の国もある(Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit E.2., *Social protection in the member states and the European Union, of the European economic area and in Switzerland (MISS OC)*, Situation on 1 Jan.2005, Office for Official Publications of the European Communities <http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.htm>による)。

わる児童タックス・クレジット (Child Tax Credit; CTC) と、WFTC 等の成人要素に代わる就労タックス・クレジット (Working Tax Credit; WTC) とが導入された⁽⁶⁴⁾。CTC の導入は、従来の税制及び社会保障制度に基づく児童のための援助の形態を、同法に基づく一つのクレジットに包摂することを意味する⁽⁶⁵⁾。タックス・クレジットは、国税庁が管理し、使用者を通して支給される。このシステムのルールは詳細であるが大枠は次の通りである。

CTC は、16歳未満の児童又は全日制教育を受ける19歳未満の者がいる中低所得世帯を対象としたものである。児童基準額、世帯基準額等が設定され、該当する額を合計したものがクレジットの最高額になる。WTC は、児童の有無にかかわらず、低所得の就労世帯を対象としている。基礎額、各種基準額に加え、児童ケア基準額が設定され、該当する額を合計したものがクレジットの最高額になる。双方とも、所得が基準額未満であれば、クレジットの最高額が支給される。WTC の所得基準額は5,220ポンドであり、それ以上の場合、差額の37%が最高額から差し引かれる (CTC には第一、第二基準額があり、前者は WTC と同額)。

表7に、二つのタックス・クレジットの受給資格要件、最高支給額等を示した。CTC は、児童の養育一般のためのクレジットであるが、WTC の児童ケア基準は、該当する児童ケア (保育所、家庭的保育等) に要する費用そのものをターゲットにしたものである。該当する児童

ケア費用の70%まで請求可能であり、その最高額は、児童1人の場合には、週122.5ポンド (月額約10万7,600円)⁽⁶⁶⁾、児童2人以上の場合には、週210ポンドである (2005年度)。

2002年法に基づく CTC の導入について、大蔵省は2002年に出した『イギリスの税制及び給付制度の現代化』(報告10号)で、「有子家庭のための単一の継ぎ目の無い支援システム」と位置づけている⁽⁶⁷⁾。

4 保育・幼児教育政策に関する評価—2004年段階—

会計検査院 (National Audit Office) は、2004年2月に公表した児童ケアに関する監査報告書『就学前児童—全ての者がアクセスできる良質な保育・幼児教育の進展』⁽⁶⁸⁾において、ブレア政権下の児童ケアの達成度と問題点について分析を行っている。ここでは、児童ケアの定員の拡大政策に係る評価を見てみよう。保育に関する問題点として次の点を指摘している⁽⁶⁹⁾。

第一に、地域格差の問題が挙げられる。定員は増加しているが、地方の格差が大きく、就学前児童の保育の定員は、地方自治体間で、同年齢の人口比で11%から58%と大きな開きがある。特に、イングランドの最も困窮している20%の地域では、他の地域に比べ、利用できる保育は少ないが、教育技能省は、2001年以降、これらの地域をターゲットにしており、そのギャップは狭まりつつある。第二は、保育者の質の問題である。特に、障害児の世話について、多くの

⁽⁶⁴⁾ タックス・クレジット全般については、S. Ennals, *Tolley's Social Security and State Benefits: A Practical Guide*, 3rd ed., Accuracy Clarity Value, 2003, pp.173-186; 衣笠葉子「英国におけるタックスクレジット制度の展開—就労タックスクレジットと児童タックスクレジット」『関西福祉大学研究紀要』No.8, 2005.3, pp. 65-78 による。2005年度の金額は、Retes and Allowance-Tax Credits/Child Benefit (HM Revenue & Customs web-site) による。

⁽⁶⁵⁾ N. J. Wikeley, *The Law of Social Security*, 4th ed., London: Butterworth, 2002, p.35.

⁽⁶⁶⁾ 認定される児童ケア費用は、児童1人の場合には170ポンド、児童2人以上の場合には300ポンド。

⁽⁶⁷⁾ Wikeley, *op.cit.*, (65), p.387.

⁽⁶⁸⁾ National Audit Office, *op.cit.*, (9)-①.

⁽⁶⁹⁾ *Ibid.*, pp.6-8, 26-31.

表7 児童ケア費用に利用できるタックス・クレジット

	最大支給額	支給方法	受給資格要件	該当する児童ケア
就労タックス・クレジット (WTC)	<ul style="list-style-type: none"> ・該当する児童ケア費用の70%まで請求可能。 ・児童1人の場合最高、週122.5ポンド*まで、また、児童2人以上の場合週210ポンドまで請求可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・WTCは、使用者から（自営業者へは直接）支給。ただし、児童ケア基準は、児童タックス・クレジットに加え、主な養育者に直接支給。 ・申請は12ヵ月間有効。その時点で新たな申請書が送付される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・収入に基づく。 ・被扶養児童がいる一人親で週16時間以上労働する場合。 ・両親の双方が、週16時間以上労働する場合、又は、そのいずれかが週16時間以上労働し、他の親が障害給付を受給している場合。 ・児童が満15歳の誕生日（障害児の場合は、満16歳の誕生日）の次の9月1日の前日まで支給。 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育基準監査院に登録された保育（保育所、プレイグループ等）、8歳未満児のための家庭的保育。学校又は地方自治体が運営する公費維持学校の施設の学童保育。 ・7歳以上児童のために、教育技能省が認定した制度で、承認された事業者が運営する学童保育（放課後クラブ等）。 ・2003年4月以降、親の自宅で、承認された児童ケア従事者による保育（登録機関から派遣された者、又は、教育基準監査院により自宅保育と承認された登録家庭保育員）。
児童タックス・クレジット	<ul style="list-style-type: none"> ・家庭基準は最高545ポンド、1歳未満の児童がいる場合には545ポンドが加算。 ・児童基準は最高1,690ポンド。 ・障害児の場合は程度により障害基準が加算。 	<ul style="list-style-type: none"> ・主な養育者に支給。 ・個別の児童基準は世帯内の各児童に支給。 ・申請は12ヵ月間有効。その時点で新たな申請書が送付される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・世帯収入が58,000ポンド（1歳未満児のいる世帯は66,000ポンド）まで。 ・世帯要件：16歳未満の児童がいること、又は、19歳未満の全日制の教育を受けている被扶養者がいること。 	<ul style="list-style-type: none"> ・養育者が選択する方法で児童のために支出される。

(出典) National Audit Office, *Early Years- Progress in developing high quality childcare and early education accessible to all*, HC 268, Session 2003-2004, 27 Feb. 2004, p.34, Table18. を基に作成。内容を一部補足 (S. Ennals, *Tolley's Social Security and State Benefits: A Practical Guide*, 3rd ed., Accuracy Clarity Value, 2003, pp.173-186)。金額等を2005年度現在に修正 (HM Revenue & Customs, *Rates and Allowance-Tax Credits/Child Benefit* (HM Revenue & Customs web-site))。

(注) * 認定される児童ケア費用の額は、児童1人の場合170ポンド、児童2人以上の場合は300ポンドでありその70%が請求可能。2005年の円換算は、202.77円。

スタッフが訓練・研修を受けておらず（特に、家庭保育員）、世話ができるスタッフが少ないなどの問題がある。第三に、保育事業の持続可能性への懸念である。教育技能省は、保育事業の更なる拡大を計画しているが、事業者側では、その施設の面積の不足や労働力の不足から、拡大を計画している者は少ない。また、多くの保育事業が、政府の資金を用いて開始されたが、運営上、経済的に厳しい状況にあり、事業を開始する者がいる一方、閉鎖される施設も多く見られる⁽⁷⁰⁾。第四は、児童ケアの情報提供に関する問題である。同省は、親が適切な児童ケアにアクセスできるよう情報サービスを進め、各地方自治体で、また、インターネット上で、情報サービスが提供されてきた。しかし、親が事

業者を選択するに際し、そのサービスを用いた割合は、25%程度であり、多くが友人、親族などからの情報に拠っている⁽⁷¹⁾。

また、幼児教育については、次のように評価している。地方への補助金が計画通り交付され、まず、両親が望む全4歳児への無料の一定時間の幼児教育が計画通り達成された。次に、全3歳児を対象とした無料の幼児教育も順調に拡大されたが、2003年段階では、いくつかの地方において未達成であり、地域によるギャップが見られた⁽⁷²⁾。

このような状況の改善のため、教育技能省は、それらの地方を重点化して資金を提供し、2005年には、達成率は98%に上った。

(70) *Ibid.*, pp.23-24.

(71) *Ibid.*, p.27.

(72) *Ibid.*, p.6.

V 「児童ケア10年戦略」の策定 —新たな段階の児童ケア政策—

1 「児童ケア10年戦略」の意図

政府は、「全国児童ケア戦略」やシュア・スタート事業を積極的に推進し、この事業のために費やした政府支出は、2004年現在、1997年の3倍に達し、児童ケアの定員は52万5千人分も増加した。このような成果にもかかわらず、政府は、次のような問題点を指摘し、未だ「重要な挑戦」が残っていると述べた⁽⁷³⁾。①多くの家族が、未だ、その環境に適し、児童の成長に適する児童ケアを探すのに困難があること、②多くの親が児童ケアのための経済的な負担が困難であること、③児童ケアサービスの質にバラツキがあることなどである。

この「重要な挑戦」のため、2004年12月、政府は、予算編成報告として政策文書『両親の選択、児童のための最善の出発：児童ケアのための10年戦略』⁽⁷⁴⁾（以下、「児童ケア10年戦略」という。）を刊行した。大蔵大臣のゴードン・ブラウンは、予算編成演説で、次の20年間の経済・社会の成功は、全ての児童への投資によってもたらされると述べ、児童ケアのための長期戦略は、次の二つの事実を認識することから始まると述べた⁽⁷⁵⁾。一つは、児童の人生のチャンスは、5歳までに受けることができるケア、援助、教育により決定されること、二つ目は、今日では両親のいる家庭の3分の2以上が共働きであり、仕事と家庭生活の調和に努めていることであると。「全国児童ケア戦略」以降の政策意図

が改めて示されている。

2 「児童ケア10年戦略」の目指す政策

「児童ケア10年戦略」も、「全国児童ケア戦略」とほぼ同様な次の三つの原則が基になっている⁽⁷⁶⁾。一つは、全ての児童が実行可能な最良の人生のスタートをきれるようにすること、二つ目は、就労形態の変化に対応し、親、特に、母親が就労しキャリアを積めるようにすること、三つ目は、家族が就労と家庭生活の調和を図る際に、家族自身はその選択を行いたいという期待の尊重、である。

また、政府の児童ケアシステムに関するビジョンとして次の4点が挙げられている⁽⁷⁷⁾。

- ① 親が仕事と家族責任に関し選択する際に、十分支援されること。
- ② 児童ケアは、全ての家族が利用でき、その状態に合った柔軟なものであること。
- ③ 児童ケアサービスは、世界でも最高の質の水準にあること。
- ④ 全ての家族にとって、そのニーズに適する良質な児童ケアを経済的に負担可能なものにする。

これらの原則・ビジョンと「全国児童ケア戦略」の原則と異なる点は、①「親の選択の尊重」の視点が入ったこと、②児童ケアの柔軟性について言及されたこと、③質の確保について「世界でも最高の質」としたことなどであり、新たな段階の戦略と言える。

政府は、上記の各ビジョンについて、次のような具体的な方針を提示している。

① 選択と柔軟性⁽⁷⁸⁾

⁽⁷³⁾ Her Majesty Treasury, Dep. of Education and Skills, Dep. for Work and Pensions, *Choice for Parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare*, Dec.2004, pp.2-3, paras1.3, 1.8.

⁽⁷⁴⁾ *Ibid.*

⁽⁷⁵⁾ *Parliamentary debates (Hansard), House of Commons Official Report*, 2 Dec.2004, cc789-790.

⁽⁷⁶⁾ Her Majesty Treasury, Dep. of Education and Skills, Dep. for Work and Pensions, *op.cit.*, (73), p.2, para 1.4.

⁽⁷⁷⁾ *Ibid.*, p.4, paras1.10-1.15.

- 親は、就労と家族生活との調和に関し、従来より選択肢が拡大される。次の議会期 (Parliament) の終わりまでに、12ヵ月の有給の出産休暇を実現する。第一段階として、2007年4月から、出産休暇を9ヵ月まで拡大する。次の議会期の終わりまでに、母親に、この有給の出産休暇の一部を父親に与える権利を付与する法律を制定する。
- 全ての家族が、地域の児童センター (IV-2 参照) を通じて、統合されたサービスへ容易にアクセスできるようにする。児童センターは、2008年までに2,500ヵ所、2010年までに3,500ヵ所に置かれる。

② 定員の確保⁽⁷⁹⁾

- 14歳未満の児童がいる児童ケアを必要とする全ての家庭のために定員を確保する。そのために、2008年までに、地方自治体に定員を確保するための新たな義務を課す法律を制定する。
- 現在、3-4歳児のための無料の幼児教育は、週12.5時間 (5日)、年間33週、提供されているが、2006年度から年間38週に、また、2007年度から週15時間に拡大し、長期的には週20時間を目指す。また、2010年までに、全ての5-14歳児に対する、平日の朝8時から夕方6時までの、学校をベースにした学童保育の定員を確保する。

③ 質の確保⁽⁸⁰⁾

- 高い技能を持った児童ケアの労働力を確保し、世界でも最高レベルの、良質の施策を行う。そのために、全ての全日の保育は専門職によって指導されるようにする。2006年度からの各年に、良質な児童ケアのため

に、1億2,500万ポンド (約253億4,600万円)⁽⁸¹⁾ の転換資金 (Transformation Fund) を投資する。また、2005年に、児童ケア職発展審議会が、新たな資格及びキャリア構成に関し諮問するとともに、児童ケア職の抜本的な改革を行う。

- 児童ケアの基準を向上させ、親へよりよい情報を提供するため、監督及び監査体制の改革を行う。そのために、① 幼児教育及び保育の監督及び監査のために新たな法的枠組みの導入、② 誕生から5歳未満の児童の学習及び発達のために統合された質の高い教育及び保育の単一の枠組みの創設、③ 異なる型の施設が適切な基準に従うようにするために監督の範囲の再検討などである。

④ 経済的な利用可能性⁽⁸²⁾

- 家族が、そのニーズに適する、柔軟な、質の高い児童ケアを経済的に負担できるようにする。そのため、2005年4月から、就労タックス・クレジットの児童ケア基準の制限を引き上げ、2006年4月からは、児童ケア基準の請求可能な費用の割合を70%から80%へ引き上げる。
- 長期的には、有子就労世帯の児童ケアの費用の負担割合を更に引下げ、児童ケアを一層、経済的に負担可能なものとする。
- ロンドンにおける児童ケア費用の親の負担問題を解決するため、大ロンドン (Greater London) 当局と協働するパイロット事業に対し、2006年4月から500万ポンドを支出する。

(78) *Ibid.*, pp.29-32.

(79) *Ibid.*, pp.33-41.

(80) *Ibid.*, pp.43-50.

(81) 2005年の円換算による。

(82) Her Majesty Treasury, Dep. of Education and Skills, Dep. for Work and Pensions, *op.cit.*, (73), pp.51-56.

3 「児童ケア10年戦略」の評価

「児童ケア10年戦略」は、大蔵省、教育技能省及び雇用年金省が共同で策定した、従来の政策を更に進めた総合的な戦略であり、政府が児童ケア及び仕事と家庭生活の調和政策に総力を上げて取り組む姿勢を見ることができる。

「児童ケア10年戦略」はパブリックコメントに付され、個々の問題については、異論も出されたが（VI-3参照）、全般的には各界から好意的なコメントが出された⁽⁸³⁾。代表的な意見として、デイケア・トラストは、「歓迎される戦略」であるとし、児童ケアの利用の増進に関し、次のように述べている⁽⁸⁴⁾。「普遍的で、良質で、利用しやすく、経済的に負担可能な幼児教育及び保育を達成するためには、資金の提供に関し、需要側のアプローチから供給側のアプローチへ大きく移行するべきである」とし、特に、「地方自治体に保育・幼児教育を確保する新たな義務が課されることにより責任が明確化される」と評価している。その上で、良質な保育・幼児教育を確保するためには、十分な資金が提供されることが重要であると指摘している。

VI 児童ケア法案の策定とその意義

パブリック・コメントの意見も考慮され、法案化の作業が進められ、2005年12月8日、児童ケア法案（Childcare Bill）が下院に提出された⁽⁸⁵⁾。この法案の主な内容は、① 地方自治体に児童ケアの確保に係る義務を課すこと、② 保育・幼児教育の登録・監査体制を整備することである。以下では、この詳細について見ることにする⁽⁸⁶⁾。

1 地方自治体の児童ケアの確保に係る義務

同法案の第1章⁽⁸⁷⁾は、① 乳幼児のための福祉の向上、② 十分な児童ケアの確保、③ 親への情報の提供に関する地方自治体の義務について、次の事項を規定している。

(1) 乳幼児の福祉のための地方自治体の一般的義務

地方自治体に、全ての乳幼児の福祉（welfare-being）を向上させ、児童間の不平等を減少させるための義務を課している。福祉とは、① 身体的、精神的な健康及び感情上の福祉、② 虐待（harm）及び無視からの保護、③ 教育、

⁽⁸³⁾ Jarrett, *op.cit.*, (32), p.27.

⁽⁸⁴⁾ *Ibid.*, p.27.

⁽⁸⁵⁾ なお、2004年に、この法案と一部関連する児童法（Children Act 2004）が制定された。同法の制定は、Victoria Climbié 事件（幼児ヴィクトリア・クリンビーの虐待死事件）が契機となった。同事件についてのラミング卿の報告に関し、政府が予防的施策の強化を提示したグリーン・ペーパー『全ての児童の問題』（*Every Child Matters*）を公表し、その施策を実現するために、2004年12月に児童法の成立をみた。第1章では、児童コミッショナーの設置、第2章、第3章では、児童・青少年の保護・福祉増進のための、地方自治体と関連機関（教育、保健・医療等）の協力の強化、児童と青少年の情報データベースの創設、地方児童保護委員会の設置等を定めている。

⁽⁸⁶⁾ 記述に当たり、①Childcare Bill [as amended in Standing Committee D] (Bill 107)、②Childcare Bill-Explanatory Notes (The United Kingdom Parliament web-site) <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/080/en/06080x-.htm>>（同法案に関する教育技能省の解説文書。以下、「法案解説書」という。）、③Jarrett, *op.cit.*, (32)を参照した。なお、①の各条文の逐条的な紹介ではなく、②③の解説を参照し、分かりやすく要旨を紹介した。また、該当の章は記述したが、該当する条は議会の審議において変更される可能性があるため、省略した。

⁽⁸⁷⁾ 第1章はイングランドについて地方自治体の義務を規定し、第2章はウェールズについて同様な事項を規定。

訓練及びレクレーション、④ 社会への貢献、⑤ 社会的及び経済的福祉、を達成した結果であると定義されている⁽⁸⁸⁾。

(2) 就学前児童施策の統合化とそのための措置

地方自治体は、その地域における就学前児童施策を、統合された形態で提供しなければならない。「就学前児童施策」には、次のものが含まれる。① 就学前児童に対する施策（統合された就学前教育及び保育）、② 乳幼児に関連する社会サービス（支援が必要とされた家族のための指導の下の接触及び早期介入等）、③ 乳幼児、その親、近く親になる者への保健医療サービス（保健婦サービス、出産前ケア、出産後ケア等）、④ 親、近く親になる者への、雇用及び訓練法（1973年）第2条に基づく就労に係る支援（ジョブセンタープラス等を通じての就労、又は就労の継続を促進すること）、⑤ 親に対する児童ケア等に関する情報の提供、などである⁽⁸⁹⁾。また、「児童」とは、満5歳の誕生日後の9月1日前日までの児童、「児童ケア」とは、教育及び監督される活動を含む児童のためのあらゆる形態のケア、「就学前児童施策」とは、就学前児童のための児童ケアの施策、と定義されている。

このように、就学前児童施策は、就学前児童に対する広範なサービスに加え、親への就労支援を統合した極めて広い概念である。シュア・スタート等の先行的な施策を制度化したものと見える。親への就労支援を含むことに関し、政府は、その支援が児童の経済的福祉を向上させる重要な施策であるためと説明している⁽⁹⁰⁾。

就学前児童及び親に対する統合されたサービスを推進するために、地方自治体と関連する機関（NHS、ジョブセンタープラスの該当機関）は、協働しなければならない、その資源（職員、物品、

サービス及び施設）及び共同出資する基金を共同で利用できる。この規定は、具体的には、児童センター創設に必要な、組織横断的な措置を促進するためのものである⁽⁹¹⁾。

(3) 就労している親のための十分な児童ケア確保の義務

地方自治体は、親が就労し又は就労準備のための訓練・教育を受ける場合に、児童ケアを必要とするときには、そのニーズに見合うように、合理的に見て実行可能な限り、十分な児童ケアを確保しなければならない。一般の児童の場合には、満14歳後の9月1日前日までの児童、障害児の場合には、満16歳後の9月1日前日までの児童が対象になる。

これまで、地方自治体には、児童法（1989年）に基づき要保護児童に対してのみ保育サービスを提供する義務があったが、ブレア政権下で、児童ケアの対象が一般の就労家庭の子どもへと拡大されたため、地方自治体に一般的な児童ケアを確保する義務が課されたのである。児童ケアを「提供」するのではなく「確保」とされた点が、以下の(5)とも関連し重要である。

(4) 就学前児童のための無料の特定の施策

地方当局は、その地域に住む規則で定める年齢の児童に対し、就学前児童施策の一定の措置が、無料で利用できるようにしなければならない。

(5) 児童ケアの措置に関連する地方自治体の権限

地方自治体は、児童ケアの事業者と調整し、事業者に財政援助を含む援助を行うことができる。また、他の事業者が積極的には児童ケアを

⁽⁸⁸⁾ 児童法（2004年）（注⁽⁸⁵⁾参照）第10条第2項に、児童の福祉の定義に関し同様の規定がある。

⁽⁸⁹⁾ 就学年齢の登録された生徒に、学校において授業時間中に提供される教育等は含まない。

⁽⁹⁰⁾ Childcare Bill - Explanatory Notes, *op.cit.*, 86-②, para.23.

⁽⁹¹⁾ Jarrett, *op.cit.*, 32, p.37.

提供しない等、一定の条件を満たす場合には、地方自治体は自ら児童ケアを提供できる。

この規定は、児童ケア（特に保育）の主体は民間事業者であることを想定したものであり、地方自治体はサービスの提供業務よりも、調整業務を主要な任務としていることが確認できる。

(6) 児童ケアの措置を評価する義務

地方自治体は、少なくとも3年に1回、その地域における児童ケアが十分であるかどうかを評価し、その結果によっては、評価を継続しなければならない。

(7) 親等への情報、助言及び支援の提供義務

地方自治体は、親及び近く親になる者に、児童ケア及び児童・20歳未満の青少年へのその他のサービスに関し、情報を提供する義務を有する。また、児童ケアを利用し又は探している親達に、助言し、支援しなければならない。

(8) 主席学校監査官の監査義務

教育基準監査院の主席学校監査官（Her Majesty's Chief Inspector of Schools）は、地方自治体の児童ケアに関する義務について、監査しなければならない。

2 児童ケアの登録・監査体制の整備

「児童ケア10年戦略」で提案された児童ケアの監督及び監査の改革（V-2参照）のために、第3章で、就学前児童のケア事業者の登録義務、教育基準監査院の主席学校監査官の権限、「就学前基礎段階基準」、施設の監査とその報告等について、次の通り定めている。

(1) 就学前児童ケア事業者の登録義務

就学前児童に対し保育を行う家庭保育員（child-minder）は、命令に定める場合を除き、教育基準監査院に登録する義務がある。家庭的保育は、

自宅内の施設において、報酬を得てケアを提供する形態で、家庭保育員を援助する者が3人以下の場合であると定義されている。政府の「法案解説書」では、ベビーシッター、ナニーには登録義務がないと解されている⁽⁹²⁾。登録せずに家庭的保育を行う者は、主席学校監査官から通知が出され、従わない場合には罰金刑が課される。

また、家庭的保育以外の児童ケアの事業者、及び援助を行う者が4人以上いる家庭保育員は、施設として登録する義務がある。ただし、公費維持学校、私立学校等において、3歳以上の児童に学校がケアを行う場合は除かれる。

満5歳の誕生日後の9月1日から8歳までの就学期児童のケア（学童保育、家庭的保育等）の事業者についても、就学前児童のための事業者と同様な登録義務がある。

(2) 主席学校監査官の登録に関する権限

主席学校監査官は、児童ケア事業者の登録について、就学前児童ケア登録簿と一般児童ケア登録簿の2種類の登録簿を保持する。後者は、二部に分かれており、A部には、一般登録簿への登録義務がある就学期児童ケアの事業者が掲載され、B部には、8歳以上の児童に家庭的保育を提供する事業者、又は、その他の登録が要求されない者が任意に登録する場合に、掲載される。

主席学校監査官は、登録簿への登録の取消、停止、申請に基づく削除等の権限を有する。児童に危険があるような緊急の場合には、治安判事に取消命令を出すよう申し立てることができる。

また、登録された児童ケアの事業者に対し、主席学校監査官の職務の遂行に関連し、規則で定める料金を指定する時期に支払うよう求めることができる。

⁽⁹²⁾ Childcare Bill - Explanatory Notes, *op.cit.*, (86)-②, p.13, para 73.

(3) 学習・発達及び福祉に関する「就学前基礎段階基準」の策定

就学前施策を受けている児童の福祉の増進のために、教育技能大臣は、就学前児童の学習及び発達に関する基準 (requirement) 及び福祉に関する基準を策定しなければならない。これらの基準は、併せて、「就学前基礎段階基準」(Early Years Foundation Stage; EYFS) と称される。大臣は、前者の基準を命令で、また、後者の基準を規則で定める。

「学習・発達基準」は、学習・発達の6領域をカバーする。① 人的、社会的及び情緒的発達、② コミュニケーション、言葉、読み書き、③ 問題の解決、論理的思考、数量的思考、④ 身近な世界に関する知識及び理解、⑤ 身体的成長、⑥ 創造に関する発達、である。これらの6領域に関し、学習・発達基準令で、① 就学前学習の到達点、② 就学前施策における児童教育プログラム、③ 就学前施策を受ける児童の学習・発展の評価のための措置を定めることが出来る。また、命令により、事業者、公費維持学校の校長、地方自治体等は、「学習・発達基準」の達成度を評価しなければならない。

「福祉基準」については、規則で、次の事項が定められる。① 就学前施策を受ける児童の福祉、② ケアを行う者等の適性、③ ケアを行う者の資格及び研修、④ 施設・設備の適性、⑤ 就学前施策の効果的な組織、⑥ 苦情処理手続き、⑦ 記録の保持、⑧ 情報の提供等である。

「就学前基礎段階基準」は、上記のような事項を含むことになるが、それぞれの具体的な内容については、2006年中に諮問されることになっ

ており、現行の「全国児童ケア基準」(IV-2(4)参照)、幼児教育のカリキュラムである「全国基礎段階カリキュラム」、「全ての児童の問題—児童のための改革」⁽⁹³⁾の要素を統合するものになる⁽⁹⁴⁾。

(4) 就学前施設に関する監査とその報告

主席学校監査官は、別に定める間隔で、また、国務大臣が監査を求めた時に、就学前施設を監査しなければならない。主席学校監査官が、適当と考える場合にも、監査を行なうことができる。主席学校監査官に権限を付与された者は、通常の検査の場合、及び、就学前施設又は就学期施設において、登録要件に違反してケア等が提供されていると信ずる合理的な理由がある場合には、施設に立ち入ることが出来る。

監査結果の報告書は、① サービス対象児童の福祉への貢献、② ケアの質及び水準、③ 児童のニードへの適合性、④ リーダーシップ及び管理運営の質などに関する記述を含まなければならない。報告書は公表され、電子的にも提供される。

就学期施設に関しても、就学前施設とほぼ同様な規定が置かれているが、監査についての規則や報告書の記載事項に関し、若干緩やかな規定になっている。

3 児童ケア法案の意義と論点

この法案の意義及び論点として、次の点を挙げることができる。

まず、注目されるのは、地方自治体に乳幼児の福祉向上の義務を課している点である。乳幼

⁽⁹³⁾ 注(85)で述べたように、政府は2003年、幼児虐待死に係る予防的施策の強化を提示したグリーン・ペーパー『全ての児童の問題』(Every Child Matters)を公表した。これらを基に、児童法(2004年)が制定され、また、政府は、2004年12月、『全ての児童の問題—児童のための改革』(Every Child Matters-Change for Children)において、「児童の機会を最大にし、危険を最小にする」ことを目的とし、児童及び青少年のニーズを満たすサービス構築のために地方プログラムを変更する国の枠組みを策定した(HM Government, Every Child Matters-Change for Children, Nov.2004; Every Child Matters-Change for Children (Every Child Matters website) <<http://www.everychildmatters.gov.uk/>>)。

⁽⁹⁴⁾ Jarrett, *op.cit.*, (32), p.27.

児の福祉については、個人の健康、虐待・無視からの保護、教育、社会的・経済的福祉を含め、極めて広範な定義づけがなされていることが特徴と言える。我が国の法律には、このような宣言的な規定を持つ法律が見られるが、イギリスの社会福祉関係の法制では、このような規定を持つ法律はあまり見られず（注⁸⁵、⁸⁸参照）、乳幼児の福祉に関するブレア政権の姿勢を見ることができよう。

第二に、親が就労し又は訓練・教育を受ける場合に児童ケアが必要なときには、十分な児童ケアを確保することを、地方自治体の義務として規定した点である。従来、要保護児童が地方自治体の保育の対象とされてきたが、普遍的な児童ケアへの方向を法的にも整備したと言える。

第三に、これまで、保育と幼児教育との統合化が先行的施策として実施されてきたが、全国的に展開されることになり、法的な根拠を持つことになった点である。登録・監査システムは既に一元化されていたが、規定が整備され、また、基準についても「就学前基礎段階基準」に統合化されることになる。

第四に、「児童ケア10年戦略」では、現在は登録義務がある6-8歳児に関する学童保育（放課後クラブ等）の登録義務を不要とされたが、関係団体、有識者、親達から、これらが市場原理に基づくことになる点について、児童の危険性への懸念が強く表明された⁽⁹⁵⁾。その結果、法案では、6-8歳児に関する放課後クラブ等にも登録義務が課された。これらの施設が自由市場になることによる児童の安全性への視点から、登録義務を継続したのは妥当といえよう。

第五に、就学前児童ケアの要件である「就学前基礎段階基準」については、賛否両論がある。次に見るように、保育と教育の基準の統合化については、一般的に歓迎されているものの、「就学前基礎段階基準」の創設については、異論が多い⁽⁹⁶⁾。

保育と教育の統合については、例えば、乳幼児フォーラムは、誕生から5歳未満の児童について、単一の質の枠組みができることを歓迎している。政府も、この点について、「法案解説書」で、親にとって子どもをどこに預けてもサービスの質が同じであると期待できることが必要であると述べている。

一方、有識者や関係団体から、早期教育についての異論が出されている。その一つは、乳幼児があまりに早期に正式な教育をスタートさせる危険性についての懸念である。また、P.モス教授（Peter Moss, ロンドン大学教育研究所）は、次の点を指摘している。① 法案中の就学前児童のための全国カリキュラム（「就学前基礎段階基準」）は、その詳細さ故に、スタッフがマニュアルに従って行う、乳幼児教育の「工業化モデル」を創設する危険性があること、② 政府は、「かってない詳細なカリキュラム」に向かって進んでいるが、多くのヨーロッパ諸国では、規則がより少ない一方、高度の資格を持つスタッフが専門的な判断を行っていることなどである⁽⁹⁷⁾。PTA 全国連盟は、この提案を、「全く無謀」で、「児童から乳幼児期を奪う危険性がある」とする。デイケア・トラストは、教育と保育を単一の質の枠組みに統合した点を評価しながらも、新たな「就学前基礎段階基準」

⁹⁵ "Fears for child safety in bid to end care checks", *The Guardian*, 18 Sep. 2005; "Plan to cut safety checks put children at risk, say cares", *The Guardian*, 22 Sep. 2005. (Guardian Unlimited web-site <<http://www.guardian.co.uk/>>). 以下、Guardian Unlimited web-site の URL は省略。

⁹⁶ Jarrett, *op.cit.*, (32), pp.53-55. 以下の乳幼児フォーラム、PTA 全国連盟、デイケア・トラスト等の見解は、同論文に拠る。

⁹⁷ "Toddler Curriculum criticized by European education expert", *The Guardian*, 15 Nov. 2005. (Guardian Unlimited web-site)

により乳幼児へのサービスを教育化するのではなく、児童の発達を最も広い観点から見るのが重要であると強調する。一方、全国家庭保育員協会は、児童の発達の様々な過程を反映する十分な幅があることを条件に、保育と学習を統合する新たな質確保の枠組みを支持している。この問題は、幼児教育及び保育にとって基本的な論点であり、議会における議論の展開を注目したい。

VII おわりに —ブレア改革の意義と我が国への示唆—

以上見たように、ブレア政権の児童ケア政策は、イギリスの伝統的な保育政策を大きく転換するものであり、その特徴は、総合化、普遍化、経済的負担の軽減、質の確保の四つの概念に括ることができる。ここでは、我が国の保育政策の今日的課題を考慮に入れつつ、ブレア政権の児童ケア政策の特徴と意義について考察する。

第一に、児童ケア政策の政策意図である。我が国において、現在の保育政策は、幼保一元化、総合施設化、待機児童解消問題等、いずれも、少子化対策を基底としつつ政策が進行していると見ることができる。一方、イギリスでは、合計特殊出生率が、長期的には1970年の2.43から2002年の1.63へと低下してはいるもの、2003年には、1.71へと回復したこともあり⁽⁹⁸⁾、公けの政策文書等では、少子化対策の観点は見られな

い。ブレア政権の保育政策の基になっているのは、次のような考え方である⁽⁹⁹⁾。一つは、教育を第一優先順位に置く方針である。また、イギリスでは、従来、公費による児童ケアが利用できる機会が非常に限られ、保育は親族を中心としたインフォーマルな領域において行われてきた。この背景には、国家は、児童の保護者に明白な問題がある場合にのみ、介入すべきという家族のプライバシー重視の考え方があった。このことは特に母親の就労意欲を削ぐ結果となり、世帯収入の減少による貧困児童の増大と女性労働力の損失を招き、国際的な経済競争力にマイナスの影響を与えた。「人的投資」のために教育を最優先課題とし、また、このような状況の改革のために、ブレアは最初の選挙マニフェストに、幼児教育の重視と女性の就労促進のための仕事と家庭生活の調和策⁽¹⁰⁰⁾を掲げたのである。その後も、一貫してこの二つの視点に基づき児童ケア政策を展開しており、ブレアの基本的考え方である「人的投資」と経済・社会政策との繋がりを見ることができる。

また、従来、イギリスにおいては、多くの欧州諸国と異なり、明確な家族政策は見られなかったが、F.ウィリアムズ教授（リーズ大学）は、2003年に新たに児童・青少年・家族担当の大臣が任命されたことは、明確で普遍的な、児童を中心とした家族政策の出現を象徴する出来事であったと述べている⁽¹⁰¹⁾。ブレア政権の下で、家族政策においても、新たな段階に入ったとい

⁽⁹⁸⁾ 「第1-4-2表 欧米諸国等の合計特殊出生率の動き」内閣府『平成16年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況』2005, p.69.

⁽⁹⁹⁾ Day Care Trust, "Childcare and Early Years Services in 2004", A New Era for Universal Childcare?, Day Care Trust, [2004], p.5.

⁽¹⁰⁰⁾ 児童ケア政策と平行して、労働政策においてもそれまで遅れていた仕事と家庭との両立支援策が積極的に展開された点に留意しておきたい。雇用関係法(1999年)の制定により親休暇、被扶養者のためのタイム・オフが、また雇用法(2002年)の制定により父親休暇、弾力的勤務制度等が導入された(内藤忍「イギリスにおける仕事と家庭生活の両立のための法政策の進展」『労働法律旬報』No.1609, 2005.10.10, pp.39-52を参照。)。また、本年1月、出産手当の延長、父親の新育児休暇等を定めた労働及び家族法案(Work and Families Bill)が議会に提出された。

うことが出来る。

第二は、家庭内保育が中心であった状況から、普遍的な保育へ大きく転換された点である。2005年の総選挙における労働党マニフェストは、1997年、2001年のマニフェストで公約した児童ケアの政策がほぼ予定通り実施されたことを述べ、更に、「普遍的な児童ケア」を公約している⁽¹⁰²⁾。以前のマニフェストでは見られなかった「普遍的な児童ケア」という表現が使われ、限定的であったイギリスの児童ケアが著しく拡大し、「普遍的」と表現できる新たな段階に入ったことを示している。

「児童ケアの普遍化」のためには、三つの要素が必要と思われる。一つは定員の量的な確保、二点目は、仕事と家庭生活の調和策のためには全日をカバーできる児童ケアが必要であること、三点目は、経済的に負担可能であること、である。

まず、「全国児童ケア戦略」(1998年)で、保育・幼児保育の量的確保が目指された。親が望む全ての3歳児、4歳児に対する無料の一定時間の幼児教育が目指され、ほぼ実現された。今後、無料の幼児教育の時間の延長が図られていく。保育についても、定員の拡大が図られ、1997年から2004年までに約52万5千人分が増加した。しかし、政府は、未だ不十分であることを認識しており、審議中の児童ケア法案では、地方自治体に十分な児童ケアの定員を確保する義務を課している。二点目については、既に見たように(IV-1参照)、全日保育所・学童保育の定員は激増し、また、柔軟な保育時間が確保できる家庭的保育の定員は漸増しているが、一方、一定時間の保育の定員は減少しており、全日をカバーする保育が主体となっている。三点目の「経済的に負担可能な児童ケア」のために、タックス・クレジットの改革、児童手当の増額

等が継続して行われている。我が国では、児童手当の対象が拡大されつつあるが、対象年齢・給付額とも欧州諸国とはギャップがあり、また、児童ケアに着目したタックス・クレジットもない。児童ケアを普遍的な制度にするためには、経済的負担が軽減される政策とセットであることが政策効果を上げることに改めて留意したい。イギリスでは、以上のような三つの政策が、今後もセットで進められる方針が出されており、更に普遍化が進むことになろう。

第三に、このような児童ケアの普遍化政策を実現するために、公的支出がこの間、著しい伸びを示した。代表的な事例として、教育・技能省のシユア・スタート費用、及び地方自治体の幼児教育費用を見ると、前者が1999年度から2004年度までに約5倍(11億4000ポンド(約2,274億円))に、また、後者は1.6倍(32億2100万ポンド(約6,426億円))に増加した。中長期的な計画を裏付ける予算措置に、政策実現のための強い意図を見ることが出来る。

第四に、イギリスにおける保育政策の歴史とも関係するが、IVで見たように、保育所は公立のものが少なく民間保育所(私立、非営利団体立)が大部分であり、また、家庭保育員も大きな役割を担っている点である。このような状況下では、その保育の質をいかに確保するかが課題になる。1990年代後半に既に教育基準監査院の監督対象になっていた幼児教育に加えて、2000年に、保育の分野も同監査院の監督対象とした。保育の登録・監査等の監督責任を、幼児教育のそれとともに、主席学校監査官の下に一元化したシステムにして質の確保を図ったのである。家庭保育員も正規の登録・監査の対象となっており、民間の保育施設は全て登録対象であるため、わが国の無認可保育所のような施設は無いと言ってよい。株式会社で全国チェーンになっ

(101) Fiana William, "New Labour's family policy", *Social Policy Review 17 - Analysis and debate in social policy*, 2005, p.289.

(102) *Britain forward not back-The Labour Manifesto 2005*, pp.76-77.

ている保育所も存在する⁽¹⁰³⁾。保育の分野においても、国、地方自治体が「供給主体(provider)」であるより、「条件整備主体(enabler)」として、「質の確保」のための機能強化を図ったと言えよう。我が国では、待機児童対策や規制緩和政策により、公立民営化の保育所が増え⁽¹⁰⁴⁾、保護者からはその質についての懸念が表明され、各地で反対運動も起きている。また、無認可保育所も増加し、しばしば事故が発生している。民営化に伴い生ずる質の問題については、現在、認可されていない施設を含め、どのように監督システムの整備を図るか、スタッフの研修・資格のあり方を含めいかに有効な「質の確保」政策がとれるかが鍵となろう。

第五に、保育政策にとって画期的なものとして、統合化の動きを挙げることができる。「全国児童ケア戦略」で提案された、就学前児童モデルセンターが嚆矢となった統合化は、当初は、困窮地域を対象としたものであったが、シュア・スタート・プログラム等を経て、児童センターに発展し、全国的に創設される普遍的な存在となった。

統合化のいわばインフラ整備として、行政組織及び監査組織の一元化が行われ、また基準の統合化が進行中であることも、今後の我が国の一元化の動きに向けて、示唆するものが多いと言えよう。

また、「総合化」の内容は、単なる保育と幼児教育の統合化ではなく、親子への保健医療サー

ビス、親への就労のための研修、育児の助言等を含む、広範なサービスを包括するものである。我が国でも、第164回国会に、統合施設の推進に関する法律案が提出されたが、同施設は親の子育て支援を含む総合的なものであり、先行事例としてイギリスの統合化政策は参考になるものと思われる。また、児童センターは、地域を基礎としたものであり、地域における子育て支援センターとしての機能を有している。我が国の少子化対策の現段階での集大成である「少子化社会対策大綱」でも、地域における子育て支援が重視されているが、この児童センターは、地域における子育て支援機能強化のためのモデル的センターということが出来よう。児童センターについて、P.モス教授は、「2002年における最初の児童センター創設の発表は、イギリスの全児童のための世界水準のサービスの開始を意味し、保育政策における世界のリーダーと認められるデンマークやスウェーデンとのギャップが狭まった」と評価している⁽¹⁰⁵⁾。

ブレア政権下の児童ケア政策は、従来の保育・幼児教育を抜本的に改革した画期的なものであるが、重要な論点も残されている。例えば、乳幼児に対する教育のあり方をめぐり、児童の成長との関係について基本的な問題が議論されている。児童ケア政策は、実験的な試みを孕みながらなお改革の途上にあり、包括的な評価をするには、児童ケア法案成立後の政策実施過程を見ることが必要であろう。

(いわま おわこ 前社会労働調査室)

⁽¹⁰³⁾ 大規模チェーンのベスト2は、Nord Anglia が101ヵ所、定員10,318人、Asquith Nurseries が114ヵ所、定員6,847人である(National Day Care Association, Media Pack (NDNA web-site) <http://www.ndna.org.uk/module_images/001%20Media%20Pack%20September%202005.pdf>)。

⁽¹⁰⁴⁾ その他に東京都の認定保育所のような形態も増えている。

⁽¹⁰⁵⁾ Peter Moss, "Setting the Scene: A Vision of Universal Children's Space", Day Care Trust *op.cit.*, (99), p.28.