

イギリスにおける保育制度の過去と現在 —歴史的多様性をふまえた 統合的保育サービスの構築—

中村 勝美

(佐賀短期大学幼児保育学科)

(平成 18 年12月22日受理)

**Past and Present: Filling the Gap of the Historical Diversity
and Providing the Integrated Service of Early Education and Childcare in England**

Katsumi NAKAMURA

(Department of Early Childhood Education and Care Saga Junior College)

(Accepted December 22, 2006)

Abstract

Childcare in Britain has been neglected for too long. As a result, the quality of childcare can be variable. The cost of care is high and out of the reach of many parents. In some areas there are not enough childcare places and parents' access to them is hampered by poor information. Women and men struggle with choices over work and family responsibilities, whether to stay at home with their children full-time or balance home responsibilities with work. The Government intends to support families and children by providing good quality, accessible and affordable childcare. This paper examines not only a wide variety of early education and childcare in modern Britain but also its historical background.

Key words : Early education and childcare 保育
England イギリス
Nursery education 幼児教育

構 成

1. 研究の目的
2. 現代イギリスの保育制度
 - (1) イギリスの教育制度
 - (2) 現代イギリスの保育制度の概要
3. 幼児学校運動の展開
 - (1) 幼児学校の創設
 - (2) 幼児学校運動の背景
 - (3) 幼児教育への国家関与と制度化
4. 19世紀イギリスの家族と保育制度の成り立ち
 - (1) 女性労働と家族
 - (2) 19世紀イギリスにおける家庭外の保育の場
 - (3) 保育学校の創設
 - (4) 母子福祉サービスと保育所
 - (5) 1944年教育法以降の保育制度

— 小 括 —
5. ブレア労働党政権下の保育政策
 - (1) 1998年「チャイルドケアへの挑戦」
 - (2) 2004年「チャイルドケア 10カ年計画」
 - (3) 保育改革の現状
6. おわりに

1. 研究の目的

日本の保育行政は、第二次世界大戦後から現在に至るまで、幼稚園を管轄する文部科学省と保育所を管轄する厚生労働省による、いわゆる二元制で行われてきた。しかしながら、平成18年10月より「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」が施行された。この法律に基づき、各都道府県は遅くとも年内に幼保の機能を一元化した認定こども園の認定基準等に関する条例施行を予定しており、全国で約1,000の施設がこども園の認定を受けると推測されている。

認定こども園は、近年の子どもを取りまく環境の変化に対応するため、保護者が働いているか否かに関わらず子どもを受け入れて、教育・保育を一体的に行う機能、すべての子育て家庭を対象に、子育て不安に対応する相談活動や親子の集いの場を提供する機能が求められている。

わが国では幼保一元化については積年の課題とされながらも、管轄省庁や対象児の差異により容易には実現されなかった経緯がある。しかしながら、少子化や地域社会の崩壊といった家族や子どもを取り巻く環境の変化、規制緩和や地方分権化の進展によりその流れが急激に加速している。認定こども園は既存の保育所、幼稚園制度

に加えて新たな選択肢を提供するという意図から、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型など多様な類型が想定されており、地域のニーズに応じたさまざまな選択が可能になる。その反面、認定こども園が既存の施設と比べてどのような特徴を持つのか、就学前の幼児を対象とする保育制度の枠組みの中で、今後どのような形に発展していくのかなど未知数の部分も大きい。

一方、イギリスでは1997年の労働党政権発足以降、積極的に保育拡充政策および教育技能省による一元行政が進められてきた。一足早く幼児教育と保育、家族支援の各サービス部門の統合を進めてきたイギリスの保育制度の現状と課題は日本の保育制度の今後を考える上で示唆に富むと思われる。

イギリスの保育施設には日本と同様、託児を主な目的として発展してきた施設と就学前の子どもの教育を主な目的とした施設の二つの歴史的系譜がある。1990年代までのイギリスの保育制度の特徴としては、多様性と公的保育施設数の少なさが指摘できるが、その理由は従来、「家庭保育の伝統」に由来するものと説明されてきた。¹⁾

しかしながら、保育施設の多様性やその絶対数の不足の原因、またそれらを克服しようとする現代の保育制度改革の動向を理解するためには、これらの施設がどのような社会背景やニーズに基づいて誕生し、現在に至ったのか歴史的に明らかにすることが必要である。

府によれば、保育にはケア（養護・世話）とエデュケーション（教育）の二つの領域があり、年齢が低ければ低いほどケアの占める比率が高い。それゆえに保育は、多くの国々で全ての人を対象とした社会制度とはなりがたく、公的制度そのものの成立や整備拡充もより年長の子どもの対象とする教育の場合よりも遅れている。家庭外の保育施設の制度化は、家族構造の変化やとりわけ女性の社会・政治・経済的な役割や地位と関わりが深い。²⁾

しかしながら、従来のイギリスの保育制度史研究は家族史や女性史の成果を十分取り入れているとはいえない。

こうした観点から、本稿はイギリスの保育制度を歴史的、社会的に概観するとともに、イギリスの多様な保育の場が現在、どのような保育ニーズや政策の下に再編されているのか明らかにすることを試みる。³⁾

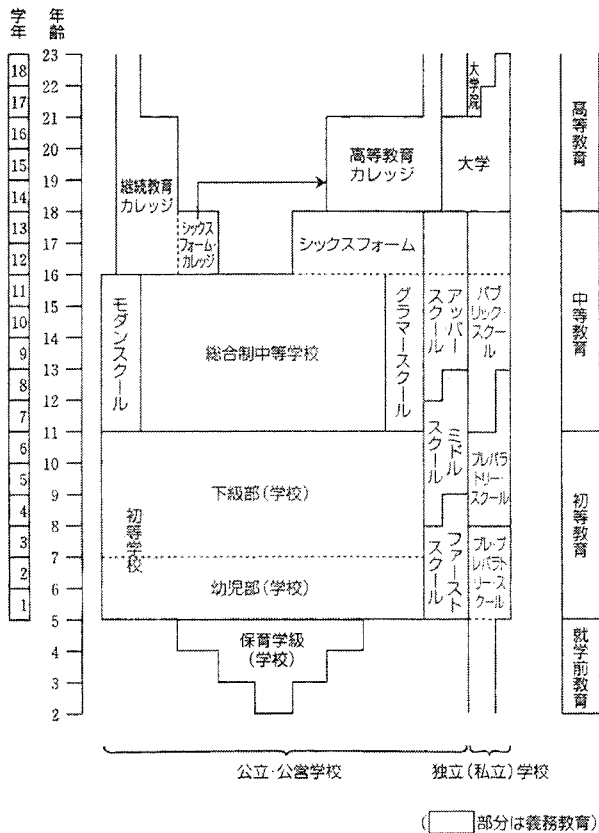
2. 現代イギリスの保育制度

(1) イギリスの教育制度

イギリスの保育制度について検討する前に、日本と異なる就学年齢などイギリスの教育制度の特徴について簡単にふれておこう¹⁾。

イギリスの就学年齢は、世界的にも早い5歳である。義務教育は5歳から16歳までで、初等教育は5歳から11歳までの6年間、小学校で行われる。小学校はさら

地方教育当局（後述）が運営費を負担する公立・公営



出典：二宮皓編著『世界の学校』学事出版，2006年，95頁

イングランドの教育行政機関には、中央レベルに教育技能省（Department for Education and Skill）⁵、地方公共団体の教育部局として地方教育当局（Local Education Authority）がある。イングランドには 150 の地方教育当局が存在し、地域住民のニーズに沿った初等教育、中等教育および継続教育を保障することがその役割である。

なお、スコットランドには、スコットランド教育省、

(2) 現代イギリスの保育制度の概要

これによると、5歳以下の子どものための幼児教育およびチャイルドケアとして、①保育クラス（nursery class）、保育学校（nursery school）⁶、保育所（day nursery）、②就学前プレイグループ、③レセプション・クラス、④チャイルドマインダー、⑤チルドレン・センター（Sure Start Children's Centre）の5つのカテゴリーがある。これらは代表的な保育施設およびサービスであり、その他のものも含めると公的な学校からインフォーマルな活動、施設型から非施設型のサービスまで多種多様な形態があることがイギリスの保育制度の特徴であることが分かる。⁷ 従来、それぞれ幼稚園的施設、保育所的施設と捉えられてきた、保育学校・保育クラスと保育所が、現代の保育サービスの区分では、「ナーサリー」として同じカテゴリーに分類されていることはきわめて興味深い。

表1にその概要を示す。

3歳から5歳までの保育内容には、ナショナル・カリキュラム⁶は存在しない。けれども、小学校以降の学習に先立つ重要な時期、「基礎段階」(foundation stage)として、2000年に資格カリキュラム機構 (Qualifications and Curriculum Authority) によりカリキュラム作成のための「カリキュラム・ガイダンス」が公表された。ガイダンスでは、学習内容を次の6分野に整理している。

- ① 人格・社会性・感情の発達
- ② コミュニケーション・言語・読み書き
- ③ 計算能力の発達
- ④ 社会への知識と理解
- ⑤ 身体 の発達
- ⑥ 創造性の発達

表 1 現代イギリスの保育制度

	設 立 形 態	対 象 年 齢	開校（所）期間	保 育 時 間	人 員 配 置
①保育学校・保育学級・保育所	保育学級、保育学校には公立・私立がある。保育所はほとんどが私立である。	3～5歳 保育所は3歳以下の子どもも預かる。	学校暦に準じる 私立保育所には通年もあり	半日制または全日制 （週5日）	保育学級・学校は有資格教師1名、有資格保育助手1名の計2名に対し、子ども20から26名。 保育所は年齢に応じて手厚く配置。
②就学前プレイグループ	非営利団体が多い。親を含むボランティアにより運営される。	3～5歳 （2歳も有）	学校暦に準じる	通常、半日制 （週5日でないものもあり）	定員10～20名。子ども8名につき大人1名。少なくともスタッフの半数は有資格のリーダー、アシスタントであること。
③レセプション・クラス	初等学校に附設	4、5歳	学校暦に準じる	平日からはじめ、徐々に全日へ移行	1クラス30名以下。通常、有資格教師と助手各1名。
④チャイルドマインダー	（通常保育者の自宅で子どもを保育する。）	2、3ヶ月～5歳（学童保育もあり）	個別応談	個別応談	保育者1名につき、5歳以下の乳幼児：3名以内 6歳以上8歳以下児童：6名以内 チャイルドマインダーに関する基準 ¹³ はあるが資格はとくに必要とされない。ただし、チャイルドマインダーは教育基準局に登録しその査察を受ける。
⑤チルドレン・センター	地方行政当局が設置 （幼児教育、保育、家族支援、保健サービスを統合的に提供する新しい制度）	5歳以下	年間48週以上	全日制（10時間以上）、週5日	多様な職種の専門家（ソーシャルワーカー、有資格教師、有資格保育助手など）が関わる。

注1 チャイルドマインダーは、子どもの保育に適している、安全かつ刺激があり配慮の行き届いた環境を提供することができる、保護者とのパートナーシップの下に保育に当たることができるといった基準を満たす必要がある。

3. 幼児学校運動の展開

(1) 幼児学校の創設

イギリスにおける幼児教育史は、ロバート・オウエンが1816年にスコットランドのニューラナークに創設した幼児学校（infant school）に始まるとするのが通説である。⁹ オウエンの下で実際に幼児教育を担当したブキャナン（James Buchanan）が教師として招かれ、1818年にロンドン、ウェストミンスターブルーワーズ・グリーンに設立された幼児学校がイングランドで最初の幼児学校であるとされる。

オウエンは「どんな人々でも、合理的に訓練せよ。そうすれば、彼等は合理的になる」という性格形成論にもとづいて性格形成学院という学校をかれの工場の敷地内に設立した。¹⁰ 性格形成学院には幼児学校（1歳～6歳）、全日制学校（5歳～12歳）、夜間学校（12歳以上、労働者青少年のための成人教育）があった。

オウエンの幼児学校では、ことばによる脅しや体罰は禁止され、書物ではなく親しみやすい会話と身の回りの事物を通じた教育が行われた。動物の絵図や地図の使用、戸外での遊戯、歌やダンス、軍事教練が教育の特徴であった。

しかしながら、イングランドで実際に普及したのはオウエンやブキャナンの幼児学校ではなく、ウィルダースピン（Samuel Wilderspin）の幼児学校であった。¹¹ ブキャナンと知遇を得たウィルダースピンはロンドンに二番目に設立された幼児学校であるスパイタルフィールズ

校の管理運営を行う教師となった。

この学校はおもに6歳までの貧しい労働者階級の子どもを対象とし、外見的特徴として、ギャラリー（階段教室）とよばれる大教室、レッスンポスト（可動式の掲示板）、アリスメチコン（大型算盤）などの教具、回転ブランコを備えた遊び場などがあげられる。また、国語、算数、聖書、博物、社会、音楽などの知的教育や道徳教育、体育を行った。

ウィルダースピンの幼児教育実践については、モニリアル・システム全盛期に幼児独自の教育方法を提唱した幼児教育の先駆者、あるいは知育重視の暗記中心教育の実践者として評価が分かれるが、1824年に設立されたロンドン幼児学校協会の活動を通して幼児学校を普及させた最大の功労者であることは疑いない。協会はランズタウン侯を会長とし、後援者には市長やロンドン主教、ピールらがいた。協会創設の年に34校、その後の10年間に約150校の幼児学校が創設された。¹²

(2) 幼児学校運動の背景

周知のように、19世紀初頭、イギリスでは工業化が進み、農村から多数の人口が都市に流入していた。工業化の初期段階では子どもは重要な労働力であった。児童労働の全体像について正確につかむことは難しいが、1833年にランカシャーの151の綿工場で行われた調査では、労働者48,654人中、18歳未満の子どもが20,084人で全体の40%強を占めていたという。こうした綿工場では、多くの子どもは9歳ごろに入職し、はじめはく

ず綿を拾い集めたりする清掃工として働き、年齢が上になると糸繫工として雇用された。¹³ こどもたちの労働環境は、一日 13 時間以上を機械に縛られて過ごす長い労働拘束時間、労働監督者による虐待、換気のよくない劣悪な作業環境など過酷なものであった。1830 年代からその実態が明らかになり工場法による規制が開始される。¹⁴

しかしながら、多くの民衆の家庭では子どもを含めて一家総出で働かなければ家計を維持していくことは困難であった。工業化は安価な労働力として、大量の女性を利用した。その結果、誰にも世話をされず家で留守番したり、街頭に放置される幼い子どもが多数出現した。幼児学校運動には、不慮の事故や犯罪に巻き込まれる危険性やスラム街のすさんだ環境から幼児を保護する必要性と同時に、街頭で悪い習慣に染まる前に敬虔、規律、清潔という習慣を身につけさせる方がよいという思惑があった。

幼児学校が創設された 19 世紀初期には、慈善学校、日曜学校、モニトリアル・スクール、デイム・スクールなどの民衆教育機関が存在した。¹⁵ これらの学校はデイム・スクールを除いて、7 歳以上の子どもを対象とし、6 歳以下の子どもを原則として除外していた。¹⁶ このため、7 歳くらいまでの幼児を対象とする幼児学校が必要とされたのである。

(3) 幼児教育への国家関与と制度化

1833 年に基礎教育 (elementary education) への国庫補助が開始された。この補助金は基礎学校を運営する二大民間団体である国民協会、内外学校協会を窓口として交付されたため、当初は、幼児学校に対して国庫補助は行われなかった。1840 年に枢密院教育委員会が提出した覚書によって、幼児学校にも国庫助成が行われることになった。また、1846 年から教員養成への国家補助が開始されると、1854 年には 7 歳未満の幼児を対象とする幼児学校教師のための独自の養成課程と教員免許状試験の整備に向け、教員養成カレッジに 1 年間の専門課程の設置が許可された。試験では通常の基礎学校教師資格志願者とは異なる筆記・口頭試験と音楽・絵画の実技試験も行われた。¹⁷

1858 年に民衆教育の現状調査を行い健全かつ安価な民衆初等教育について提言するため、ニューカッスル公を長とする委員会が設置され、1861 年に報告書が公開された。委員会は幼児学校を調査しデイム・スクールと公的な幼児学校 (public infant school) の 2 種類に分類した。このうち、デイム・スクールについては、狭くて換気の悪い劣悪な物理的環境や教師の資質や不純な動機について辛らつな非難が浴びせられている。¹⁸

これとは対照的に幼児学校については、年少幼児への

安全な環境の提供と道德教育の面から好意的に評価し、「国民教育制度の重要な一部門」と位置づけている。¹⁹ 多くの貧しい子どもたちが 10 歳ごろまでには働き始めることを考えれば、「早く始めて早く切り上げる」ことは民衆に初等教育を普及させるための有効な解決策とみなされた。1862 年の改正教育令は 6 歳未満の幼児の就学に対しても、「年長児童の教育を妨げない方法で」「児童の年齢に適切に応じた教育が提供されている」学校に補助金を提供することを定めた。²⁰ 別府は早期からの教育の重要性を指摘するニューカッスル委員会の姿勢が、1870 年教育法における 5 歳児就学の契機となったと指摘している。²¹

1870 年教育法においては、5 歳以上 13 歳未満の児童が義務就学の対象とされた。これ以前に形成された二大宗教団体によるヴォランタリー・システムは、主として 7 歳以上の児童を対象としていた。この制度的矛盾に対応するため、既存のヴォランタリー・システムを壊さず間隙を埋めるという 1870 年教育法の原則に従い、基礎学校の内部に 5 歳以上 7 歳未満を対象とする幼児部門が組み込まれることになった。

このように、幼児教育と国家との関係は、基礎学校幼児部門および幼児学校への国庫助成制度と助成を受ける学校への視学官の査察、教員養成制度を通じて始まった。

イギリス最初のフレーベルの教育思想に基づいた幼稚園がロンドンに開園されたのは 1851 年であり、1850 年代から 60 年代にかけてドイツ移民の多かったマンチェスターでも幼稚園運動が盛んになりつつあった。しかしながら、民衆を対象とする幼児教育の目的は、都市のスラム街で心身ともに危険な状態にある子どもを保護するという点を除けば、明確ではなかったとされる。「遊びを通しての学習」という考え方が一般化する一方、モニトリアル・スクールの子科として機能する幼児学校や幼い子どもたちにもっと読み方や書き方、数字を教授することを主張する視学官も存在した。²²

4. 19 世紀イギリスの家族と保育制度の成り立ち

(1) 女性労働と家族

19 世紀から 20 世紀初頭にかけて、どれほどの子どもが家庭外で保育されていたのか、またそのような場を必要としていたのか、その全体像を知ることは難しい。本節では、女性労働史、家族史の先行研究を通して、19 世紀から 20 世紀初頭の保育施設に対するニーズの前提となる女性労働について考察したい。

① イングランドの家族

イングランドにおける家族・世帯研究には長い蓄積があり、イングランドにおける世帯には次のような特徴が

あるとされる。²³ 世帯規模は比較的小規模で、平均世帯規模は17世紀半ばから19世紀半ばまで4～5人の間を推移している。19世紀までほとんど変化しなかった平均世帯規模は、奉公人の減少により縮小しはじめ、第二次世界大戦後に決定的な変化が訪れる。家族形態は夫婦と未婚の子どもからなる単純家族世帯が支配的であった。子どもは結婚後、双方の両親とは別の世帯を構えるが、結婚と同時に始めて生家を離れるわけではなく、他家の住み込み奉公人として働くべく両親の元を離れた。

結婚と同時に、両親とは別の世帯を構えるネオ・ローカリズムの確立していたイングランドでは、高齢になっても親が子どもの世帯に同居することは少なかったようである。²⁴

② 既婚女性の労働²⁵

1840年から1940年までの女性労働についての研究によると、この間女性は未婚者も既婚者も常にさまざまな産業分野で働くと同時に、膨大な家事、育児もこなしてきた。工業化に伴い、賃金労働につく女性が増加すると、家庭の外で働く女性はミドルクラスから批判されるようになった。とくに働く妻や母親は、家庭での責任を顧みず、不自然で不道德であると考えられた。こうした批判は、当時の女性の性質や役割についての常識的な考え方であった「家庭重視イデオロギー (domestic ideology)」や「家庭の神聖」観念から生じた。これらの概念は18世紀末から19世紀初頭に形成され、19・20世紀を通じて女性や女性労働に対する考え方に広範な影響を及ぼした。家庭重視イデオロギーとは、世界を公的な領域(＝男性)、私的な領域(＝女性)に二分し、男性は外へ働きに行き、金を稼いで家族を養うのに対し、女性は家にいて子どもたちや夫のために安らぎの場を作るというものである。

こうした思想はミドルクラスだけではなく、労働者階級の男性や女性自身にも広く浸透していた。その背景には、「家族賃金」(ファミリー・ウェイジ)の観念があった。家族賃金とは、「一人前の男性は妻(および未成年の子)を働かせなくても家族を養えるだけの賃金を得るべきである」という考え方である。この観念は、ミドルクラスの家庭についての価値観を受け入れる一方、安価な労働力である既婚女性を労働市場から排除するという労働戦略的な側面を持っていた。女性の賃金は男性より安価であることを前提とし、女性の労働の権利を侵害する家族賃金の主張は、意外にも女性にも広く支持されていた。貧困の危険に常にさらされる労働者の家族にとって家族の生き残り戦略を考えれば、男性の雇用を優先しその賃金水準をあげることが一つの選択肢であったといえる。あるいは、妻たちが過酷な賃金労働と家事・育児労働の二重の負担からの解放を願っていたのかもしれない。と

もあれ、年配者よりも若年者のほうがフルタイムの賃金労働につくのが女性労働者の就業パターンであり、女性は結婚後にフルタイムの仕事から離れると、めったにそうした仕事には戻らなかった。

実際には窮乏した家計を維持するために働かなければならない女性が数多く存在し、大半の妻たちは何らかの労働につき収入を得ていた。しかしながら、こうした既婚女性の労働は「不可視化」されていたと松浦は指摘している。その原因は、ミドルクラスの強烈な「家庭の神聖」概念により既婚女性の労働に対する否定的認識が生じ、統計調査等においても「あるべきでないもの」として過小評価されたことである。また労働の実態においても、既婚女性は産業構造の変化や工業化の影響を受けて、農業や綿工業、重工業などの基幹産業から疎外されていたこと、パートタイム労働が多く、洗濯・清掃雑役労働、ホームワークなど実態が見えにくい労働に既婚女性が多く従事していたことが理由としてあげられる。

フルタイムで働く女性は、陶磁器生産、綿工業、縫製業など特定の産業に集中していた。既婚女性の労働力率について統計がとられるようになったのは、1901年の国勢調査以降である。フルタイムで働く既婚女性の割合には大きな地域差があり、既婚女性の労働力率が高い都市では未婚女性の労働力率も高かった。²⁶

既婚女性の労働は工業化社会への移行とともに批判され続けたが、もっとも問題となったのは第一次世界大戦後である。大戦中の女性の労働が大戦の勝利に貢献したにもかかわらず、マスコミや議会でも既婚女性は家庭に戻るよう呼びかけられたのであった。

(2) 19世紀イギリスにおける家庭外の保育の場

これまで述べたように、19世紀を通じて家庭外で働く既婚女性は少なからず存在していた。エデュケーションとケアの2領域のうち、ケアの占める割合がより大きい年少の幼児に関しては、公的な保育制度の整備が開始される20世紀以前、どのような家庭外の保育の場が存在したのだろうか。

① デイム・スクール

デイム・スクールは18世紀から19世紀のイギリスでは、どんな片田舎にも存在したといわれる下層民衆階級

表2 デイム・スクール生徒の年齢構成

		5歳以下	5～16	15歳以上	計
(私立)	デイム・スクール	296	425	—	721
	コモン・デイ・スクール	185	766	3	954
	中等の学校	20	559	23	602
	上の学校	—	88	—	88
(公立)	幼児学校	415	218	—	633
	慈善学校	60	2,009	16	2,085

出典：松塚俊三『歴史のなかの教師』山川出版社，2001年，21頁

を対象とする学校である。教師の多くは寡婦や高齢の女性であり、週2、3ペンスから6ペンスほどの授業料で近隣の子どもたちに読み書き算術を教えていた。また、表2に示すように、通常の初等学校と比べ5歳以下の幼児の比率が高いことが特徴である。

すでに述べたように、デйм・スクールはこれまで「不衛生でうすぎたく風通しの悪い場所」「無節操かついい加減な」教師といった非難を受けてきた。²⁷ これに対し、松塚はデйм・スクールの「民衆の生活文化に根ざした共同体のあるいは家族の教育機能」に光をあてた。ワイトブレッドもデйм・スクールを劣悪な学校とみなす一方で、「工業の草創期に労働者階級の生活様式から生み出されたかれら自身の互助機関」と位置づけている。公教育学校が発展しはじめた19世紀にもなお、デйм・スクールが生き続けた背景には、託児所として果たした役割の大きさがあつたのではないかと推察される。

② ベビー・ファーマーミング（託児業）

19世紀には孤児や捨て子、貧困児童、犯罪少年に対し、公的な救済や民間団体による児童保護が行われるようになった。²⁸ 一方、非嫡出子とその母はほとんど無保護の状態に置かれていたため²⁹、働くために子どもの養育を職業的里親に委託するベビー・ファーマーミングが行われていた。ベビー・ファーマーミングの養育方法や衛生状態はひどいもので、年間の死亡率は農村部で40～60%、都市部で70～90%といわれた。³⁰ これとは別に、ランカシャーやヨークシャーのような工業地帯では、母親が働くために日中だけあるいは、週ぎめで子どもを預かる職業的里親が存在した。靴下編産業が盛んであつたレスターにおいて、こうした「里親」について次のような報告がある。「工場から遠からぬところに、食事どきになると、乳児をかかえた年寄りの「里親」が幾人か立っているのを見かけることはまれではない。乳児を受け取った母親は、家庭に連れて帰り、自分の食事をすばやく流し込み、乳児に小さな乳房を含ませる。その後「里親」はまた、近くのまち角で母親に会い、次の食事までの養育料を受けとる。」³¹ 職業的里親は、子どもを眠らせておくためにアヘン・チンキを使用することもあった。ベビー・ファーマーミングの危険性は当時すでに認識されており、1860年代後半には、議会への法案提出や幼児生命保護協会の設立など子どもの生命を保護するための運動が見られた。

1870年ロンドンで、ある姉妹が預かっていた乳児16人の死体が発見されるという「ウォーターズ事件」を契機として、1872年幼児生命保護法が成立した。この法律によって、報酬を目的として24時間を超えて1歳未満の乳児を預かる職業的里親は、地方当局への登録とその認定が必要となった。地方当局には不適當と思われる里親の登録を拒否したり、里親が食事を与えないなど、

養育上の注意を欠いている場合には除名する権限が与えられた。

この法案には当初、日中だけ子どもを預かる里親についても登録と監視を求める条項が含まれていた。しかしながら、この条項に対しては家庭内の問題への干渉として下院内外で反対が起こった。また、親戚や近隣の人など善意から母親や子どもを助けようとするものを除外するような厳格な登録制度は望ましくないと考えられたこともあり、昼間のベビー・ファーマーミングは規制の外に置かれた。

また、20世紀初頭には5歳くらいまでの幼児を預かる養育施設（creches）が全国に103ヶ所、ロンドンで77ヶ所あつた。ヴォランタリー組織や私人による託児施設の実態については今後詳細な検討が必要と思われる。

③ 幼児学校

オウエンやウィルダースピンの幼児学校には、やっと歩けるようになった1歳半の幼児も在籍していた。幼児学校は主として2歳から7歳の子どもを対象としていた。

1840年代には熟練労働者の賃金が上昇し始め、労働者の親たちは「1週間に何ペンスかを工面して」子どもを幼児学校に入れようとした。幼児学校の授業料は1週につき、1から2ペンスで、一般的なデйм・スクールのほぼ半分であつたという。³²

1870年教育法により就学年齢が5歳以上と定められてからも、学校に通う5歳未満の幼児は多数存在した。就学義務が強化されると、こうした傾向はさらに強まった。表3はイングランドおよびウェールズの基礎学校に出席している3歳から5歳の幼児数とかれらが生徒数全体に占める割合を示したものである。

表3 基礎学校に在籍する5歳未満の幼児数と
基礎学校児童数全体に占める割合

年 度	幼 児 数	全 体 数	割 合 (%)
1870	275,608	1,179,228	24.2
1880	393,056	1,339,826	29.3
1890	458,267	1,377,818	33.2
1900	615,607	1,428,597	43.1
1910	350,591	1,540,542	22.7
1920	175,467	1,147,685	15.3
1930	159,335	1,213,000	13.1

出典：Board of Education, *Report of the Consultative Committee on Infant and Nursery Schools*, 1933, p.29.

公的な保育所が存在しないために、5歳以上の子どもの就学率の上昇に伴い、かれらの弟妹たちが学校に出席するようになった。基礎学校では5歳未満児を締め出すのではなく、赤ん坊クラスを設置して対応した。

(3) 保育学校の創設

① 5歳未満児の就学要求

20世紀初頭、5歳以下の幼児のための就学前教育機関である保育学校が誕生する。³⁵

すでに見たように、5歳未満児の就学要求は高く実際に基礎学校に通学する3、4歳児は少なくなかったが、学校での幼児の生活は決してその心身の発達にとって望ましいものではなかった。1904年に年少幼児の就学問題とこれらにふさわしいカリキュラムについて調査するため、教育院により5人の女性視学官が任命された。その報告によると、幼い子どもたちは窓が高く外も見えない階段教室で、腕を組み静かに座っていることを求められるなど、学校での生活は子どもの自由な活動や想像力を阻害していた。報告書はスラム街の子ども健康や体力のためには、学校へ行けるのなら行ったほうがよいが、授業をする学校よりも保育学校（nursery school）を普及させる方がよいとの考えを示した。³⁴ この報告を受けて、教育院は1905年に地方教育当局に対し、当局が維持する学校において5歳未満の子どもの入学を拒否することを認めた。これは5歳未満児の基礎学校への就学を法的に禁止するものではなかったが、表3に示したように5歳未満児の就学率は急激に低下した。

しかしながら、5歳未満児の就学要求は依然として高く、1908年教育院は「5歳未満児の就学に関する諮問委員会報告書」を提出した。この報告書は、幼児にとっての理想的な教育の場は家庭であることを基本的立場としながらも、大部分の労働者階級家庭がそうした状況にないとして、3歳から5歳までの幼児を対象とする教師やカリキュラムを備えた保育学校の必要性について言及している。

5歳未満児の保育に対する社会的必要性は認識されていたが、1918年教育法の成立まで具体的な方策は何ら講じられなかった。この間、時代の要請にこたえ、民間団体や個人によって、下層労働者階級の2歳から就学前の子どもを対象とする保育施設が設立された。ウィリアム・マザー卿が設立したサルフォード保育所やノッティンゲル・ヒル保育学校などフレール運動の中で設立された無償幼稚園は、フレール式の保育を実践するとともに、調理室や浴室を備え、入浴、食事、午睡、野外遊びを取り入れた保育学校の先駆的施設である。

② マクミランの野外保育学校

保育学校運動の創始者マーガレット・マクミランは、1911年ロンドンのデッドフォードに保育学校を設立し、保育学校への公費補助を政府や議会に働きかけた。また、1923年に創立された保育学校協会の初代会長として、保育学校の普及に貢献した。

マクミランは1894年、ブラッドフォードの学校委員

会委員に当選して以来、学校給食、学校健康診断、学校医療を制度化するための運動を展開した。当時のロンドンのスラム街では、不衛生で換気の悪い家の中に、2、3人の子どもが一つのベッドで眠ることは当たり前で、浴室や吸排水設備がないため入浴の習慣がなく、半年以上も衣服を脱いだことのない子どもが存在した。マクミランは日光と新鮮な空気、よい食事がもたらす健康こそ学校教育の前提であると考え、下層労働者の子どもたちの夜間キャンプを開始し、幼児のための野外保育学校へと発展させていった。

野外保育学校の一日は、温水浴、洗顔、朝食から始まる。また、伝染病を予防し、眼病やくる病などの病気を早期に発見して障害を防ぐための医療ケアを特徴としていた。マクミランは身体的、社会的、情緒的、知的、精神的発達を助長するための「養育（nurture）」の重要性を認識し、養育と教育との統合を「保育」とした最初の人物と評価される。

③ 保育学校の普及と停滞

1918年、第一次世界大戦後の教育改革を進めるための教育法が制定され、地方教育当局に2歳以上5歳未満の子どもを対象とする保育学校（保育クラス）³⁵を整備し財政補助・査察を行う権限が与えられた。翌年、保育学校規程が交付され、保育学校の基準や性格が規定された。

これらによると保育学校とは、保育学校に出席することが健全な身体的、精神的発達に必要とみなされる2歳以上5歳未満の子どもの養護（care）と訓練（training）のための機関であった。具体的には、1)身体への配慮：衛生的な環境、食事や休息の提供、病気や障害の予防のための健康管理による子どもの健康状態の改善、2)知的、社会的発達の助長：読み書き算の形式的な教授ではなく、集団での遊びを通じたよい習慣・社会性の形成や歌や絵本、おもちゃ、感覚訓練による学習への準備という二つの機能を持つ。この保育学校規程はマクミランらによる保育学校運動の実践から多大な影響を受けていることがわかる。

1918年教育法に規定された保育学校は、幼児の身体的、精神的発達を保障できない環境にある下層労働者の子どもを対象としていた。幼児は家庭で母親に養育されるのが最適という考え方が前提にあり、すべての5歳未満児に保育学校による教育の機会を保障しようと意図するものではなかった。

1918年教育法は過去10年間放置されてきた5歳未満の幼児の問題に光明をもたらすものであった。しかしながら、実際には第一次世界大戦後の財政悪化による補助金の削減により、保育学校の新設は凍結されその普及は進まなかった。³⁶

日本の幼保二元制度になぞらえて、幼稚園的教育施設と捉えられるイギリスの保育学校であるが、設立当初においては、主としてケアに重点をおいた保育所的な機能が意図されていたことがわかる。保育学校が貧困家庭・地域への対策という範疇を超えて、すべての幼児に望ましい教育環境を提供する教育機関という認識が明確に示されるのは、1931年のハドウ・レポートにおいてである。

(4) 母子福祉サービスと保育所

すでに見たように、イギリスでは小家族が支配的であり、三世代同居家族も少なかった。19世紀の支配的な家族観では、夫が家族賃金を稼ぎ、その賃金により家庭を安らぎの場とする専業主婦が理想とされた。しかし、こうした理想を実現できるのはミドルクラス以上の家庭であり、多くの労働者家族では妻や子どもが経済的理由から働かざるを得なかった。賃金労働と家事育児の二重の重い負担を軽減しようとする女性運動は、主として母子福祉の充実という成果をもたらした。

20世紀初頭、ボーア戦争で明らかになったイギリス国民の体位の低さ、乳幼児死亡率の高さ、出生率の低下は、戦争に勝利して大英帝国を維持し、経済的衰退を食い止めようとしていた支配層にとって、深刻な問題であった。乳幼児死亡率の上昇と出生率の低下は、その解決を探る過程で様々な女性論を排出し、女性の家庭復帰論や労働参加論が代わる代わるに主張されたという。³² 1904年に発表された「体力低下」に関する各省合同委員会報告書は、子どもに関するものとして「乳幼児福祉への配慮や欠食児童への給食および全児童への身体検査」を助言した。この提言のなかで、女性の役割は家庭中心にとらえられ、母親には育児に関する適切な教育が必要であり、女子には栄養や調理の学習が必要とされている。こうした女性の役割についての考え方は、委員会のメンバーや為政者たちだけでなく、当時の女性団体の指導者間にも広く受け入れられていたと指摘されている。

このような時代背景において、次の二つの事項が保育制度の歴史の中で注目される。

① 母子福祉法の成立

1918年に、母子福祉法（The Maternity and Child Welfare Act）が成立する。この法律により、地方当局には妊婦、乳児を持つ母親、5歳未満の児童のうち教育院によって承認された学校（主として保育学校）で教育されていない児童に対し、保健サービスを提供する権限が与えられた。しかし、これは義務ではなかったので、地方当局の提供するサービスは質・量ともに大きな地域差があった。一方、19世紀末から20世紀初頭にかけて、乳幼児死亡率の高さが社会的問題となっていたこともあ

り、各地でヴォランタリー組織が育児の環境整備や産前・産後の母親への指導・支援に取り組んでいた。母子福祉法制定後、こうした分野でヴォランタリー組織と地方当局との連携が拡大していったが、その一例を見てみよう。

靴下編産業、製靴産業が盛んで既婚女性労働者が多数いたレスターでは、母性・児童福祉法制定以前に、地方当局とともにヴォランタリー組織による母子福祉サービスが提供されていた。³³ 新生児の家庭を訪問する巡回保健婦（1914年開始）、働いているため授乳できない母親のためのミルク支給所（1906年開設）、乳幼児健康相談（1906年より、ミルク支給所で実施）、産前クリニック（1917年より）、母親学校等である。1916年に第一次世界大戦以来、家庭外に働きに出る既婚女性が増加したことを背景に、レスター保育所協会（The Leicester Day Nursery Society）が日中子どもを預かる保育所を設けることを目的として創設された。1916年に3ヶ所の保育所が設立され、寄付金と地方当局からの補助金によって運営された。協会による保育所運営は財政難に陥ったため、1920年に保育所の運営はレスター市会に引き継がれた。

② 戦時保育所

第2次世界大戦の勃発により、大量の女性労働を軍需産業に動員する必要と都市部の幼児を疎開させる必要から、1941年に教育院と保健省が合同で「戦時保育所計画」を打ち出した。³⁴ 戦時保育所には生後数ヶ月から5歳未満の乳幼児を対象として1日12時間以上開所するもの、2歳以上5歳未満の幼児を対象に学校の授業時間だけ開かれるパートタイムのものがあった。1944年には約1,500の施設に7万1,000人を超える乳幼児が収容されていた。

しかし、戦後間もない1946年には戦時保育所に与えられていた全額補助が打ち切られてしまう。ロンドンなど先進的な地域では戦時保育所を保育学校に切り替えて維持したが、大多数の地方教育当局は保育所を閉鎖した。

(5) 1944年教育法以降の保育制度

戦後の教育改革をめぐる論議の中で、全英教師組合、労働組合会議、労働者教育協会、保育学校協会等により保育の拡充が要求された。なかでも保育学校協会は5歳未満児の施設保育は、貧困家庭の幼児にのみ例外的に必要とされるものではなく、すべての幼児と母親にとって望ましいものであると主張した。³⁵

戦時保育所の事実上の閉鎖に伴い、第二次大戦中は保健省の下で一元化されていた保育行政は再び二元化され、保育学校、保育学級は教育省管轄となった。

1944年教育法では、従来どおり義務教育開始年限は5歳と定められたが、地方教育当局に対し保育学校もしく

は保育クラスを設置することによって、5歳未満児のための施設を確保する必要性を考慮することを要求した。

この規定に基づく保育学校の拡充が期待されたが、戦後まもなく起こった深刻な経済危機、教師不足、出生率の上昇と義務教育年限の一年延長による学校施設の不足がその実現を困難なものとした。50年代以降も教育省の就学前教育抑制策は継続した。1960年には保育学校、保育クラスの新設が禁止された（1972年に撤回）。限られた施設で就学機会を増大させる方策として、パートタイム保育が積極的に導入されるようになった。これは午前と午後のセッションを、幼児を入れ替えて二回繰り返すというものである。この時期、創設以来長時間保育を行ってきた保育学校の位置づけに変化が生じ、保育学校は働く母親のニーズにこたえられる施設ではなくなった。

1951年には保健省より、公的な保育所への入所は「子どもに健康上または社会上の特別なニーズがある場合」のみ妥当とみなされ、「家計補助のために外で働きたいという母親の希望のためにニーズが生じた場合」には認められないという方針が表明された。

公的な保育の不足を補うものとして、以下の二つの保育形態が発展した。

① 就学前プレイグループ

イギリスの幼児教育の歴史の中でもユニークな運動として知られるプレイグループは、1960年に保育学校への子どもの入学を拒否された一人の母親が、自分の子どものために共同のグループを作ることを決意し、ガーディアン紙上に同志を募ったことが始まりとされる。¹¹

プレイグループへの共感是全国に広がり、1962年には「就学前プレイグループ協会」(Preschool Play-groups Association)が結成された。この運動はミドルクラスの母親たちを中心とする自主的な地域活動として始まったものである。

協会によると、保育の目的は子どもに遊び場とほかの子どもと交流する機会を提供し社会性の発達を促進すること、母親にも自分の子どもをよりよく理解する機会を与えることである。保育環境は様々で、グループ指導者の家庭、役所、教会のホールのほか、地方当局が場所や遊具を提供することもある。

対象は3～4歳児が中心で、保育時間は午前中2、3時間が大半である。現在はより年少の幼児を対象とするトドラー・グループも活動している。スタッフは母親が多く、教員資格を持つ人からまったくの未経験者まで幅広いが、指導員となるための講習が就学前プレイグループ協会や公開大学講座で提供されている。

③ チャイルド・マインディング

チャイルド・マインディングとは、チャイルドマイン

ダーが親との個人的契約のもとについて子どもを自宅で預かるもので、0～4歳児を持つ共働きの家庭で利用されてきた。個人による託児業には、1948年の「保育所およびチャイルドマインダーに関する規定」が制定されるまで何の規制もなかった。この規定により、チャイルドマインダーは地方当局の社会サービス局に登録すること、家・庭の広さや預かる子どもの人数などの子どもの養育に適した環境かどうかの最低基準が定められた。チャイルドマインダーには、現在のところくに資格は必要とされない。

小 括

第三節および第四節では19世紀から20世紀初頭にかけての幼児学校、保育学校（保育学級）の成立過程とそのほかの家庭外の保育施設・形態について概観した。

イギリスの保育制度の形成過程に一つの大きな影響を及ぼしたのは、幼児学校の存在であった。設立当初、2歳から7歳くらいまでの幼児を対象とする教育機関であった幼児学校は、1870年に5歳以上の児童を対象とする初等教育制度に組み込まれた。就学年齢の始期が早まったのは、労働者階級の子どもを家庭におくよりも、一日も早く学校に行かせて早く義務教育を修了させようという意図があった。1870年以降も幼児学校には、多数の5歳未満の幼児が通学していた。5歳未満の幼児の就学という慣行が20世紀初頭まで継続したことにより、幼児学校は公的保育所の機能を不十分ながら果たしていたといえる。その一方、学校内の「赤ん坊」の存在は、保育や幼児教育の独自性や価値をあいまいなままにした。

保育学校は貧困から子どもたちを救済するための身体への配慮、集団遊びを通じた知的、社会的発達の助長という目的をもっており、福祉的、教育的な役割を統合する施設として成立した。しかしながら、第二次世界大戦後の保育学校と保育所の所管分離や保育学校への半日制保育の導入が一因となって、保育学校と保育所との違いが際立つことになった。

公的な保育制度の必要性は、一部の下層労働者階級の問題に特定されていた。「家庭重視イデオロギー」や「家庭の神聖」の観念がミドルクラスだけではなく労働者階級まで広く共有されていたために、家庭で母親が子どもを養育することが当然視された。

こうした事情から、保育学校や保育所の新設は長いあいだ抑制されてきた。この間、いわゆる「保育に欠ける」子とその親のニーズを満たしてきたのは、祖父母や親類、近隣の人々であり、古くはベビー・ファーマー、現在ではチャイルド・マインディングと呼ばれる託児業であった。また、1960年代には幼児教育の必要性に駆られた子どもの親たちが、プレイグループ運動を開始し、みずからそうした場を作り出していった。

5. ブレア労働党政権下の保育政策

1997年の労働党政権の樹立以降、教育は最優先課題とされてきた。教育改革の目標は明確であり、イギリスの国際競争力を高めるために、国民の教育水準を向上させることである。また、福祉政策についても「福祉のニューディール」と呼ばれる大きな方向転換があった。オールド・レイバーが掲げた手厚い福祉政策に代わって、「福祉から労働へ」をスローガンに、公共部門と民間のパートナーシップのもと、教育や訓練によって雇用機会を拡大し、低所得者層を減少させることが目標となった。1997年に始まる一連の保育改革は、教育政策と福祉政策の接点、すなわち学校教育に先立つ基礎段階としての幼児教育の重要性および、労働者家庭への支援策としてのチャイルドケアの重点化という観点から理解する必要がある。

それでは具体的にどのような政策が推進され、成果を上げたのか、以下の2つの資料を中心に見ていきたい。

(1) 1998年「チャイルドケアへの挑戦」

1997年以前にも、1950年代後半から保育や就学前教育の拡充をめざした動きは見られたが、改革は遅々として進まなかった。⁴²

1997年5月、総選挙に勝利したブレア政権は、ただちにマニフェストに掲げた、パウチャー制度の廃止、アーリー・エクセレンス・センター⁴³の試行に着手するとともに、質の高い保育をすべての4歳児に無償で提供することを約束した。

翌年には、教育雇用大臣と社会保障大臣の共同でグリーン・ペーパー「チャイルドケアへの挑戦」が発表され、保育制度改革の全体像である「チャイルドケアの国家戦略」が提示された。⁴⁴ この資料から、政府の保育政策

表4 1998年「チャイルドケアへの挑戦」による保育制度の問題点

	問 題 点
保育の質のばらつき	・現在、8歳以下の子どもの公的な保育の基準については、1989年児童法により規定されているが、地方により解釈に違いがある。 ・保育の質の保証・向上は地方当局、民間団体、Training and Enterprise Council (TECs) が行っているが、すべての保育施設がそれらを利用しているわけではない。 ・現行の規則では、保育の供給者により遵守すべき規則が異なるため、基準が様々。(例：プレイグループ、チャイルド・マインダーとレセプション・クラスの保育者と子どもの比率) ・8歳以上の子どもの保育について十分な規制がない。 ・チャイルド・マインダーやプレイグループ・ワーカーに無資格者が多い(チャイルド・マインダーの約7割、プレイグループ・ワーカーの約2割) ・保育者の社会的地位が低く、誰にでもできる低収入の職とみなされている。 ・保育者の資格が多岐にわたる。互換性のない資格があるため、働く人にとって都合が悪い。無資格で働いているチャイルド・マインダーやナニーのために資格取得のための支援が必要。
費用の高額化	・5歳以下の幼児のフルタイム保育には、週当たりチャイルド・マインディングで50から120ポンド、私立保育所で70から180ポンドかかる。学齢に達しても、放課後クラブで週当たり15から30ポンド、長期休暇中の学童保育に週当たり50から80ポンドの経費が必要である。平均的収入で子どもが二人の家庭では、全収入の3分の1がチャイルドケアに必要となる。 ・低所得者やひとり親家庭では、保育にかかる費用が高額で負担することができない。 ・従来の税額控除では、低所得者層は恩恵を受けられない。 ・低い職業資格や学歴しかない親(特にひとり親)は、雇用の機会を増大させるため職業訓練や教育を受ける必要があるが、利用しやすい費用の保育施設が足りずその障害となっている。
利用者の利便性の欠落	・イングランドには8歳以下の子どもが510万人いるが、登録されたチャイルドケアの定員は83万人分しかない。 ・保育の供給に地域差がある。(例、8歳以下人口1万人に対する保育所の入所枠は、ウォールソールでは66名分であるが、カルダーデイルでは1,186名分。同様にチャイルド・マインダーについては、ハートフォードシャーでは160名分に対し、オックスフォードシャーでは1,060名分) ・主婦の5人のうち4人は適切なチャイルドケアがあれば働く意思がある、現在働いていない母親の7人に1人がチャイルドケアが仕事を見つける上で障害になっていると答えている。 ・要特別支援児のための保育施設が不足している。 ・子どものチャイルドケアを選択するための情報や情報源が不足している。情報を収集するためには、様々な機関を訪ね歩かねばならず、情報を集約する必要がある。 ・地方当局は情報提供の義務があるが、詳細については規定されていないため、地域によって情報提供の範囲や質に差がある。 ・紙媒体による情報提供は時代遅れである。

(Meeting The Childcare Challenge, p.12-15より作成)

表5 1998年チャイルドケアの国家戦略

	施 策 の 内 容
保育の質の向上	・ 幼児教育とチャイルドケアの統合：地方の保育供給者に質の高い幼保一元モデルを提供するために、25ヶ所の新しいアーリー・エクセレンス・センターを設置する。 ・ 家庭で子どもを育てる親や家族に対する定期的、かつ継続的な支援の提供 ・ 幼児教育と保育の新しい水準の設定（規則・基準の見直し、査察制度の改善） ・ 児童法改正による8歳以上児への対応 ・ 保育者の養成や資格に関する新しい枠組みの構築、幼児教育とチャイルドケアの一元化（規則や資格） ・ 資格カリキュラム機構による幼児教育の水準「望ましい学習効果」の見直し ・ 保育職を魅力あるキャリアとする（養成の機会拡大、補助金の増額、資格取得推進、情報提供）
費用の高額化	・ 1999年より労働家庭税額控除の一環として、新しいチャイルドケア税額控除を導入し、中低所得者層のチャイルドケアにかかる費用を援助する。 ・ 教育や職業訓練を受けている親を援助するため、継続・高等教育のアクセス・ファンドを増額する。
利用者の利便性の欠落	・ チャイルドケアの供給を増大させる。1998年度には5000万ポンド、1999年から2003年には7000万ポンドを支出する。 ・ 1998年7月から、すべての4歳児の幼児教育の機会を保障する。3歳児への拡大も視野に入れる。 ・ 親の利用しやすい保育形態を促進する。 ・ 地方に共通の基準を設け、全国的な情報相談電話窓口を設立し、国・地方レベルで情報サービスを発展させる。

（Meeting The Childcare Challenge, p.15,17,31,35より作成）

に対する基本方針を明らかにする。

まず、保育制度改革の背景として、①労働パターンの変化、②家族形態の変化、③過去の保育政策の欠陥が指摘されている。第一に、家庭外労働に従事する母親が過去10年間に52%から62%に増加し、ことに5歳未満児を持つ母親では32%から51%に上昇した。政府は女性の労働市場への参入を歓迎するとともに、民間企業との協力のもと、男性女性を問わずワークライフバランス（仕事と家庭の両立）を支援するための社会づくりの必要性を指摘している。第二に、現在、5歳以下の幼児をもつ母親のうち、チャイルドマインダーなどのプロの保育サービスを利用しているのは3分の1のみで、半数以上の働く母親は子どもを家族やパートナーに世話してもらっている。しかし、家族に依存できない場合、とりわけ、ひとり親家庭の母親のために公的保育制度の拡充が必要であるとする。

第三の点については、長い間政府が公的保育制度を整備せず、市場原理とボランティア部門にサービスの提供を委ねてきた結果、①チャイルドケアの質のばらつき、②保育料の高額化、③利用者の利便性の欠落（保育施設の不足・地域間格差、情報の不足）という問題が生じたと指摘する。これらの問題点の詳細は表4に示したとおりである。この三つの問題を解決するために示された戦略をまとめたものが、表5である。

「チャイルドケアへの挑戦」においては、子どもの養育は基本的に親の責任であるとしながら、親が選択可能

で利用しやすいサービスを保障するのは、政府の責任であるという姿勢が明言されている。政府は保育改革のための基本的枠組みを提供し、地方に対しては、地域の実態に応じた保育改革を行うために、原則として地方当局毎に「チャイルドケアのためのパートナーシップ」⁴⁵を立ち上げるよう要請する。「チャイルドケアのためのパートナーシップ」とは、既存の保育施設や保育サービスを活用しながら、その質の向上を図るため、チャイルドケアの多様な供給源—公的部門、民間、ボランティア部門、家庭—が密接に共同しつつ保育改革を進める主体である。パートナーシップの構成員は、地方当局、チャイルドケアを提供する民間・ボランティア部門、企業、学童保育を担当する Training and Enterprise Councils、継続カレッジ、学校、保健当局、教区主教及びその他の宗派代表者、特別支援教育関係者、それから親である。これらチャイルドケアに関わるすべての人々が連携し、現行の保育サービスの実情、親および企業の潜在的な保育ニーズを精査し、その調査報告に基づいて、多様な地域のニーズに応じたチャイルドケア計画を策定することが求められた。

また、保育の質向上に必要な査察や基準を統一するため、保健省が管轄していた保育に関する政策責任が、1998年4月1日より教育雇用省に移管された。

政府の保育政策に関する基本的な考え方と特徴は、以下の5点に要約されよう。

第一に、女性の家庭外労働の増加、家族形態の変容の

現実と既存の保育サービスの不備を認め、様々な生き方や働き方に応じた利用しやすく質の高いチャイルドケアの選択肢を保障することは、国の責任であるという立場を明確にしたことである。第二に、保育政策の目的は子どもと家族、とりわけ後者を支援することである。家庭外保育サービスの充実により、親の職場復帰を支援し教育訓練の機会を与えることで、ひとり親家庭などの低所得者層に「福祉から労働へ」の転換を促している。一方、家庭内で子どもを育てる親や祖父母も支援の対象としていことに注意が必要である。第三に、多様な親や企業のニーズに応えるため、様々な既存の保育の場を活用しつつ、それらを有機的に連携させるためのシステムの形成を企図していることである。第四に、保育と幼児教育、家族支援を統合的に提供することを目指している。部門毎に異なる基準、資格制度、質の保障システムを相互に関連付けるため、保育行政を教育雇用省に一元化した。最後に、ワークライフバランス社会実現のため、企業の積極的関与を促している点である。

(2) 2004 年「チャイルドケア 10 カ年計画」

本節では、2004 年 12 月に大蔵省、教育技術省、労働年金省、貿易産業省より発表された「親に選択肢を、子

どもに人生最良のスタートを：チャイルドケア 10 カ年計画」¹⁶の要点を紹介する。

この計画は、大叔母とその同居男性から虐待され殺害されたある少女の痛ましい死をきっかけに、2003 年発表された「あらゆる子どもの問題」と呼ばれるグリーン・ペーパーを基礎としている。¹⁷

チャイルドケア 10 カ年計画は、①子どもの発達における幼児期の重要性、②雇用形態の変化に対応し、親とりわけ母親が、働く権利やキャリアを継続する権利を保障する必要性、③家庭と仕事を両立するための選択権を家族がもつことの 3 点を基本的原則として策定された。

1998 年以来、政府は地方当局と民間・ヴォランティア部門とのパートナーシップの下、保育制度改革に取り組んできた。その結果、チャイルドケアの供給数は劇的に増加し、政府の保育関連の予算は 1997 年以降 3 倍に増加している。また、すべての 4 歳児だけでなく 3 歳児にも無償で幼児教育（週 12.5 時間）を提供することが実現した。この成果は先に見たチャイルドケア国家戦略と並んで、「シュア・スタート」計画によるところが大きい。¹⁸

しかしながら、依然として、チャイルドケアの質の向上、アクセスや費用の面での利用しやすさ、ワークライ

表 6 2004 年「チャイルドケア 10 カ年計画」の概要

選択の幅と柔軟性	仕事と家庭生活の両立に関して親はより大きな選択肢を持つべきである。 ・目標：次議会終了までに 12 ヶ月の有給育児休業の実現 - 第一段階として、2007 年 4 月より 9 ヶ月間の育児休業を導入 ・育児休業の権利を父親に委譲する権利を次回議会までに立法化 ・住民の居住する地域の「チルドレン・センター」を通じて、統合的なサービスを手軽に受けられるようにする。チルドレン・センターは情報提供、健康保健、家族支援、チャイルドケア、その他子どもと家族に関するサービスを提供する。2008 年までに 2,500 ヶ所、2010 年までに 3,500 ヶ所のセンターを設置。
利便性	すべての 14 歳以下の子どものいる家族のための、個々の実情に応じた、適正な費用で質の高い柔軟なチャイルドケアの実現 ・2008 年までに、家族のニーズに応じた適正なチャイルドケアを供給する義務を地方当局に対して法制化 ・すべての 3・4 歳児に年間 38 週、週 20 時間の保育を無償で保障 - 第一段階として、2010 年までに週 15 時間の保育を実現 ・2010 年までに週日、午前 8 時から午後 6 時まで、3 歳から 14 歳までのすべての子どもたちに放課後保育を提供
質の向上	高度に熟練した保育・幼児教育の労働力による世界最高水準の質の高い保育サービスの提供 ・フルタイムの保育はすべて、専門的に行われる ・2006 年 4 月より、高品質、持続可能かつ利用しやすい保育サービスの提供のため、年間 1 億 2500 万ポンドを支出 ・2005 年までに新しい資格制度とキャリア構造について Children's Workforce Development Council に諮問し保育労働力の革新的改革を推進 ・保育の水準を高め、親によりよい情報を提供することを目的とする、規則や査察体制の改革
費用	それぞれのニーズに応じて、柔軟かつ質の高いチャイルドケアを利用しやすい費用で ・2005 年 4 月より、労働税額控除のチャイルドケア費用の上限を週 300 ポンド（子ども 1 人の場合 175 ポンド）まで引き上げる。2006 年 4 月から、控除の最高限度額をかかった費用の 70% から 80% までに引き上げる。 ・両親共働きで子ども二人、年収 3 万 4,000 ポンドの典型的な夫婦の場合、これらの改革によりチャイルドケアにかかる費用を 85% から 75% に削減することが可能で、年間 700 ポンド節約できる。政府はこの比率をさらに引き下げ、チャイルドケアを利用しやすくする。 ・2006 年 4 月より 500 万ポンドを支出し、ロンドンにおいて利用しやすい費用に関するパイロットプログラムを実施

(Choice for Parents, the Best Start for Children: a Ten Year Strategy for Childcare, p.1)

フバランスの確立において、解決すべき問題が残っていると分析する。「チャイルドケア 10 カ年計画」は、チャイルドケアの拡充・再編および仕事と家庭の両立支援のための国家戦略について、その明確な方向性と長期的目標を明らかにするものである。この戦略は巻末の付録に示された幼児発達と労働市場に関する専門的な調査報告に基づいて作成されている。調査報告においては、早期から幼児に積極的な教育的働きかけをすることが、障害を持つ子どもにとってはもちろん、そうでない子どもにとってもその発達に望ましい影響を与えること、保育制度や女性労働の国際比較とこの分野におけるイギリスの後進性が示されている。

「チャイルドケア 10 カ年計画」の概要を表 6 に示す。

(3) 保育改革の現状

以上見てきたように、1997 年以降の保育政策は、たんなる公的な保育制度の拡充にとどまるものではなく、

税制の優遇措置や育児休業の整備から親の就業支援・教育訓練の機会保障にいたるまで、あらゆる面で子どもと家庭を支援するための包括的な取組であった。これらの改革の全体的な評価については、本稿の目的をはるかに超えるので、ここでは改革の現状の一端を示すにとどめたい。

2006 年教育白書によると、政策の中核に位置づけられるシュア・スタート・チルドレン・センター（以下、チルドレン・センターと略記）は、2006 年 3 月までに 836 ヶ所設立され、65 万 6,000 人の子どもや家族に利用されており、2002 年に設定された目標値に達した。1998 年にスタートしたシュア・スタート地方計画（Sure Start Local Programmes, SSLPs）は、もっとも恵まれない地域の 4 歳以下の子どもとその親に、保健、家族支援、幼児教育の各サービスを統合的に提供するものであった。チルドレン・センターは SSLPs とアーリー・エクセレンス・センターをモデルとして、現在各地に設

表 7 就学前教育機関に通う幼児数および就園率（2000年）

	3 歳 児		4 歳 児		5 歳 児		6 歳 児	
	幼児数	年齢人口に占める割合	幼児数	年齢人口に占める割合	幼児数	年齢人口に占める割合	幼児数	年齢人口に占める割合
私立・ヴォランティア設	268,800	44	37,000	6	96,000	16	88,000	14
独立学校	25,900	4	2,500	-	28,500	5	20,400	3
保育学校・保育クラス	228,400	38	228,400	37	134,300	22	134,300	22
小学校幼児部（レセプションクラス含む）	1,500	37	1,500	1	349,400	57	349,400	57
特殊学校	2,300	-	2,300	-	2,700	-	2,700	-
計	526,900	86	271,700	44	610,900	100	594,800	97

(DfES, *Statistics of Education: Provision for children under five years of age in England*, January 2001より作成)

表 8 就学前教育機関に通う 3・4 歳の幼児数および就園率（2006年）

	3 歳 児		4 歳 児	
	幼児数	年齢人口に占める割合	幼児数	年齢人口に占める割合
私立・ヴォランティア設	429,400	38	401,800	36
独立学校	50,100	4	37,900	3
保育学校・保育クラス	312,500	28	312,500	28
小学校幼児部（レセプションクラス含む）	345,200	31	345,200	31
特殊学校	3,600	-	3,600	-
計	1,140,800	102	1,101,100	98

(DfES, *Statistics of Education: Provision for children under five years of age in England*, January 2006より作成)

置されつつある。チルドレン・センターの導入により、5歳以下の乳幼児とその家族に対して、幼児教育とチャイルドケア、保健サービスと家族支援、就職支援を一元的に提供することが可能となった。

「チャイルドケア10カ年計画」実現に向けて、「チャイルドケア法案」が提出され、2006年7月にチャイルドケア法が成立した。チャイルドケア法はワークライフバランスの実現を目指した、幼児教育とチャイルドケアに関するイギリス初の法律である。チャイルドケア法では5歳以下の幼児教育とチャイルドケアに関して、地方当局が指導的役割を果たすことが強調されている。地方当局には、地域の一とりわけ低所得者層や特別支援を要する子どもたちのニーズに配慮したチャイルドケアを保障することや、親として必要なあらゆる情報へのアクセスを保障することなどが新たに義務付けられた。また、幼児教育とチャイルドケアの法的枠組みが簡略化され、保育内容の基準である「基礎的段階」も含めて、5歳以下の幼児のためのあらゆる保育の場が従うべき規則が統一される。

3・4歳児の就学前教育施設への就園率は、表7および表8に示すとおりである。¹² 私立・ボランティア部門が占める割合はかなり高い。この部門では無資格の保育者が多いことから、表6に示したように保育資格の構造的改革が急務であることがわかる。チャイルドマインダーなどが提供する保育定員の増減を示したものが、図2である。

イギリスでは改革の過程で、チャイルドケアと幼児教育にはその実態に大きな差異がないことが指摘され、両者を制度的に区分せず、それぞれの親のニーズに応じたサービスの選択を保障することが重視されるようになった。チルドレン・センターと日本の認定こども園制度は、

この点に関して類似性を持っている。しかしながら、前者は「シュア・スタート」計画から生まれたものであり、社会的格差の是正を主な目的としているなど異なる面もある。イギリスの保育の現状と課題については、今後さらに、評価に関する資料にあたり文献研究を深めていくと同時に実地調査も必要であろう。

6. おわりに

これまでイギリスの保育制度の歴史的背景、現代の保育制度改革の諸相について概観してきた。イギリスではミドルクラス以上の人びとを中心に幼い子どもは家庭で母親に養育されるべきであるという「家庭教育の伝統」が強固であった。保育は下層労働者階級の問題に特定化され、すべての子どもの健全な発達のために必要であるとは考えられてこなかった。しかし、現実には家庭外の保育の場の必要性は19世紀から今日までつねに存在していた。

これまで見てきたように、イギリスにおいては、その時々が必要に応じて、さまざまな団体や個人が創出した保育形態が制度化され、今日の多様な保育のあり様が形成されたと考えられる。新しい形態が生み出される過程で公的な部門が果たした役割は比較的小さかった。

現在イギリスで進められている大規模な保育の拡充と再編は、地方や民間・ボランティア部門と連携しつつ政府主導で行われている。家族形態や労働パターンの著しい変容が、政府の役割の変化をもたらした直接の原因である。しかしながら、19世紀イギリスにおいても、家族規模は小さく、貧困の危険性は今よりも高く、働かなければならない女性は少なからず存在した。従来、国家が立ち入るべきではない家庭内の問題と見なされてき

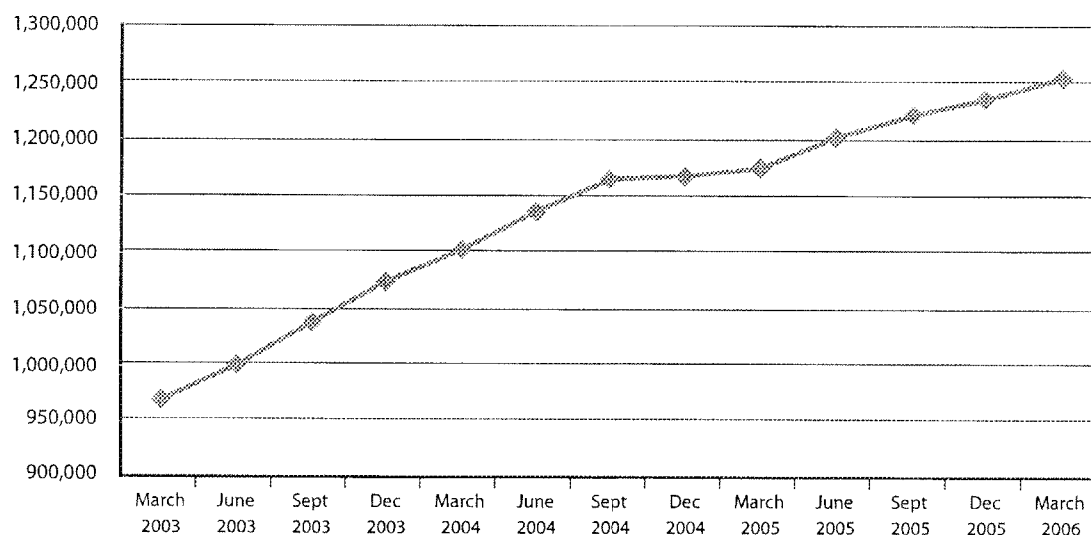


図2 教育水準局に登録された保育定員の増加

(出典：Departmental Report 2006, DfES, May 2006, P.24)

た子どもの養育に、公的な部門が積極的に関与するようになった背景には、公的領域と私的領域の境界線や、家族についての価値観の変化がある。幼児教育、ケア、家族支援、健康の多岐にわたるサービスを統合的に提供するという保育の新しい潮流は、規制緩和や行政改革と同時に、家族と子どもに対する新しい価値観を反映するものであろう。

現代イギリスの保育制度改革は、チャイルドケア法の成立によりますます加速するものと予測される。チャイルドケア法の動向や課題、保育者養成・資格の問題については稿を改めて論じたい。

注

- 1 たとえば、山本和美「イギリスの幼児教育一質的向上をめざす新しい動きに着目して」『教育と医学』第51巻2号、2003年、42頁。
- 2 楠瑞希子「イギリスにおける保育専門職の形成」岩崎次男編『幼児保育制度の発展と保育者養成』玉川大学出版部、1995年、49頁。
- 3 本稿では、幼児教育（early education）とチャイルドケア（養護）を一体としてとらえるものとして、「保育」の用語を用いた。
- 4 藤井泰「教育水準向上のための「優れた学校」ーイギリス」二宮皓編著『世界の学校ー教育制度から日常の学校風景まで』学事出版、2006年、94頁。
- 5 1964年教育科学省、1992年に教育省、1995年に教育雇用省、2001年に教育技術賞に、それぞれ改称・再編された。
- 6 保育学校とは独立した建物を持つ学校で、保育クラスは小学校あるいは幼児学校に付設されたものである。
- 7 これら以外にもチャイルドケアとして、8歳以下の子どもの一時預かりを行うクレシェ、親を中心とするインフォーマルな地域の5歳以下の子どもの子育てグループであるトドラー・グループ、4歳から12歳までの子どもを対象として学校外の時間に安全な遊び・学習の場を提供する放課後クラブやキッズクラブ（休み期間中）、親の自宅で子どもを預かる家庭保育員（home childcare）、親の自宅で子どもの世話をする（年齢は問わない）ナニーなどがある。幼保一元施設としては、1970年代に作られた Combined Nursery Centre、90年代に作られた Early Excellence Centre がある。このほかにも、私立幼稚園（Kindergarten）、職場保育所等がある。
- 8 1996年教育法に基づいて導入されたナショナル・カリキュラムは、義務教育段階の11年間を4段階に分けて、中核教科、基礎教科それぞれについて履修内容や到達度を定めている。

- 9 前掲、岩崎編、年表410頁、田口仁久『イギリス幼児教育史』明治図書、1976年。
- 10 オーエンの性格形成原理については、オウエン、楊井克己訳『新社会観』岩波書店、1954年、オウエン、五島茂訳『オウエン自叙伝』岩波書店、1961年を参照。オーエンの幼児学校については、白石晃一「一九世紀イギリスにおける幼児学校の発展と保育者養成」前掲、岩崎編を参照。
- 11 ウィルダースピンについては、佐藤実芳「イギリス幼児学校成立の研究—Spitalfields 校の実践を中心に」名古屋大学教育学部紀要、第34巻、1987年に詳しい。
- 12 ワイドブレッド、田口仁久訳『イギリス幼児教育の史的展開』酒井書店、1992年、17頁。
- 13 宮沢康人編著『世界子どもの歴史6 産業革命期』第一法規出版、1985年、163頁。
- 14 1833年の工場法では9歳から13歳までの児童を対象として、毎日2時間、学校に出席させることが規定された。1844年の工場法は、8歳から13歳までの児童に対し、月曜から金曜までの5日間、原則として3時間工場の仕事の前後に学校で授業を受けるハーフタイム制度を導入した。
- 15 慈善学校とは1699年に設立されたキリスト教知識普及協会の活動によって貧民の子どもを対象に無償教育を行う学校である。教育内容は、カテキズムを中心とする宗教教育であり、書き方や算数はあまり教えられなかった。ロバート・レイクスが創始者として知られる日曜学校は、貧しい子どもたちの道徳的荒廃に対する危機感を背景として1780年代に広範に発展した。日曜に子どもたちを教会や礼拝堂に集め、健全で勤勉な習慣を身につけるよう、宗教的道徳的訓練を行った。モニトリアル・スクールとは、発案者ベルとランカスターの名をとって、ベル＝ランカスター方式とも呼ばれる教育法を採用した基礎学校のことである。両方式はそれぞれ、国教派の国民教会、非国教派の内外学校協会を推進母体とした。モニトリアル・システムとは、数百名の生徒を大きな教室に収容し、一人の教師が生徒の中から採用した助教生に指導や監視をさせながら、一斉授業を行った。読み書き算の教育が行われた。軍隊的な規律や体罰、賞罰制度などを特徴としていた。
- 16 佐久間正夫「イギリス1870年教育法と幼児教育政策—nursery と infant 教育段階の成立」名古屋大学教育学部紀要、第41巻第1号、1994年。19世紀の初等公教育にもっとも大きな役割を果たした、国教会系の国民協会（1811年設立）、非国教会系の内外学校協会（1814年設立）では、原則7歳から13歳までの労働者階級児童を対象として初等教育を行った。
- 17 1846年にケイ＝シャトルワースが中心となって取りまとめた枢密院教育委員会の覚書は、教員見習生制

- 度、女王奨学生制度、教員免許制度の国庫補助制度を柱としていた。教員見習生制度は、基礎学校を終えた13歳以上の優秀な児童が教師と5年間の年季契約を結び、徒弟として学校に残り助手を務めながら教授法などの課外指導を受けるもので、教師と見習生にそれぞれ補助金が支給された。見習期間修了者には女王奨学金試験受験資格が与えられ、合格者には教員養成校の奨学金が保証された。教員免許制度は、教員免許状試験に合格して教職につくものに対し、俸給補助金を交付するものであり、これを通じて教員の待遇の水準が統制された。梶、前掲、57-58頁。
- 18 松塚によると、ニューカッスル・レポートで描き出されたデйм・スクール像が、「狭い一室に大勢の子どもが詰め込まれ、資格も教養もない老婦人が子どもの世話をしている」といったステロタイプを生み出し、デйм・スクールを公教育学校より下位に位置づける評価を決定づけたという。
- 19 別府愛「イギリス幼児学校教員養成の歴史的考察—「本国および植民地幼児学校協会」の養成所を中心として」岩崎編、前掲書、44-45頁。
- 20 ただし、6歳未満の幼児は、改正教育令のいわゆる出来高払い制度に基づく個別試験を受ける必要はなかった。佐久間、前掲、90頁。
- 21 別府、前掲、45頁。
- 22 ワイトブレッド、前掲、20、35頁。
- 23 奥田伸子「イングランド家族史研究—ケンブリッジ・グループの成果と展開を中心に」若尾祐司編著『家族』ミネルヴァ書房、1998年。
- 24 ただし、前工業化社会から1980年までの高齢者の居住についての長期変動に関する研究によれば、独居している高齢者は多くなく、男性7%、女性15%である。高齢者夫婦で居住しているのは、男性27%、女性14%で、もっとも多いのは、男性の場合、配偶者とその他の人という3人以上の世帯に暮らし、女性の場合、配偶者は亡くし子どもと住んでいるケースである。高齢者の3分の1から半数は子どもと暮らしているが、その子どもは未婚の場合もあった（男性約50%、女性25-30%）。こうした傾向は19世紀から20世紀初頭まであまり変化はなく、高齢者の独居あるいは高齢者夫婦のみの世帯が増加するのは、第二次世界大戦後である。
- 25 以下の記述は主としてロバーツ、大森真紀、奥田伸子訳著『イギリス女性労働史入門：女は「何処で」働いてきたか』法律文化社、1990年および、松浦京子「「不可視化」された既婚女性労働—イギリス女性労働史を考えるにあたって」河村貞枝・今井けい編『イギリス近現代女性史研究入門』青木書店、2006年による。
- 26 1911年のイングランド・ウェールズ全体のフルタイム女性労働者率は、未婚者が54.5%、既婚者が13.7%である。ブラックバーンでは、それぞれ78.0%、42.5%、バーンリーでは76.6%、40.0%、ロンドンでは77.3%、42.3%である。これに対し、労働者率の低い地域であるバロー・イン・ファーネスでは未婚者40.0%、既婚者6.9%、コーンウォールでは、45.4%、8.8%、ダラム（州）では、29.9%、5.3%である。（ロバーツ、前掲書、67-68頁）
- 27 前掲、9頁。
- 28 イギリス児童保護制度については、ヘイウッド、内田守訳『イギリス児童福祉発達史』ミネルヴァ書房、1971年、三田地宣子「イギリス児童保護制度の系譜Ⅰ—救貧法下の児童」「イギリス児童保護制度の系譜Ⅱ—救貧法からの解放と国家責任の成長」『時の法令』1000、1002、1978年、秋元美世『児童青少年保護をめぐる法と政策—イギリスの史的展開を踏まえて』中央法規、2004年を参考にした。
- 29 1834年新救貧法は貧民救済の負担を軽減するため、貧困者を労働者と貧民（被救済者）に分け、救済の対象を後者に限り、院内救済を原則とした。その間隙は熟練労働者の自助組織である友愛組合や民間団体による組織的な慈善事業によって埋められた。イギリスではカトリック諸国と異なり公的な孤児院は18世紀半ばまで存在せず、教区で生まれた子どもたちはすべて教会に登録され、教会と教区が責任を負うのが原則であった。正式の結婚によらない子の場合、その子どもがワークハウスで養育される間、父親が養育費を負担することとなっていた。父親が責任を果たさない場合も、母親は子どもの養育費や認知について請求する権利を認められていなかった。（宮沢編、前掲、66頁）
- 30 ヘイウッド、前掲、130頁。
- 31 小川富士枝『イギリスにおける育児の社会化』新読書社、2004年、28頁。
- 32 ワイトブレッド、前掲、32頁。
- 33 保育学校については、中嶋一恵「イギリスにおける保育学校の公教育化—1918年教育法を中心に—」『広島大学教育学部紀要第一部（教育学）』第43号、1994年、同「イギリスにおける保育学校制度成立への過程—1933年ハドウレポートを中心に—」『教育行政学研究』16号、1994年、同「イギリスにおける保育学校運動の展開—保育学校教会の活動を中心に—」『教育行政学研究』20号、1999年、同「1920年代イギリスにおける保育学校教員養成カリキュラムの特質と意義」『教育行政学研究』21号、2000年、同「イギリスにおける公教育と保育学校—保育学校の性格と1819年教育法—」『教育行政学研究』25号、2004年および小川、前掲書、マクミランについては、「イギリスの幼児教

- 育」、岩崎次男編『近代幼児教育史』明治図書、1979年を参照した。
- 34 ワイトブレット、前掲、89頁。
- 35 独立の学校ではなく、幼児学校等に併設される形式の保育学校を保育クラスと呼んだ。
- 36 1928年にイギリス全土における保育学校数は、地方教育当局の運営する11校、民間団体が運営する15校のみであった。これらの保育学校の収容定員は、入学が必要であるか、望ましい幼児1,413,217名に対して、1,367名であった。(田口仁久、前掲、100-101頁)
- 37 今井けい「20世紀初頭イギリスにおける女性と福祉政策」『賃金と社会保障研究』964号、1987年。
- 38 小川(2004)を参考にした。
- 39 戦時保育所については、岩崎(1979)、前掲書を参考にした。
- 40 前掲書、178頁。
- 41 プレイグループについては、白井常『世界の幼児教育 イギリス』丸善メイツ、1983年を参考にした。
- 42 1950年代から70年代までの保育政策については、岩崎(1979)、ランボルト報告については、佐藤実芳「イギリスの就学前教育の改革に関する研究(その3)ーランボルト報告を中心に」『敦賀論争』6号、1991年、90年代までの政策は山本和美「保育の質的向上を目指す幼稚園と保育所の関係についてーイギリスの幼児教育と保育における提携ー」『乳幼児教育学研究』第9号、2000年が詳しい。ブレア政権の保育政策については、前述の山本(2000)のほか、埋橋玲子「イギリスのチャイルドケアの動向」『日本保育学会発表論文抄録』52巻、1999年、奥野正義「イギリス連合王国の幼児教育改革の現状(1)」『人文論及』71号、2002年、同「イギリス連合王国における幼児教育改革の現状(2)ーEarly Excellence Centreの設立とその背景」『北海道教育大学紀要(教育科学編)』53巻、2号、2003年を参照。
- 43 アーリー・エクセレンス・センターは、幼児と家族に対する優れた統合的サービスを提供し、民間・ボランティア部門への普及と保育の質向上を意図したモデル事業として始まった。アーリー・エクセレンス・センターでは、幼児のための質の高い教育と保育サービスが同一の場所で受けられるだけでなく、親や保育者、家族、地域への直接的および、他の機関と連携した間接的なサービスを提供する。具体的には、長時間保育、子育て支援、障害児への支援、成人教育および職業教育など。現在、イングランドに107ヶ所。
- 44 *Meeting the Childcare Challenge: A Framework and Consultation Document*, May 1998.
- 45 1997年にすべての4歳児に無償の幼児教育を提供するために「幼児の発達のためのパートナーシップ」が立ち上げられた。「チャイルドケアのためのパートナーシップ」では対象となる児童は14歳までと延長

された。新パートナーシップは、「幼児の発達のためのパートナーシップ」を基礎として、あらゆるステイクホルダーを含むよう構成員を拡大して形成される。

- 46 *Choice for Parents, the Best Start for Children: a Ten Year Strategy for Childcare*, Dec. 2004
- 47 *Every Child Matter: Change for Children*, Nov 2004. このグリーン・ペーパーは、進行中の計画に加えて、子どもの生命保護に決定的影響を及ぼす家族や保育者・養育者への支援の必要性を喚起すること、子どもが生命の危機に瀕する前に必要な介入を行うこと、事件の根底にある問題を明らかにすること、チャイルドケアに従事する人の地位、報酬、訓練を向上させることに焦点を当て、子ども、若者、家族に関する政策を諮問した。
- 48 シュア・スタート計画とは、地域福祉およびアウトリーチを重視した、チャイルドケアや幼児教育、保健サービスや家族支援を通じて、こどもたちに可能な限り最高のスタートを保障することを目的に1998年に開始された。管轄は教育技術省と労働年金省。この計画の核となるのが、シュア・スタート・センターである(現在は、シュア・スタート・チルドレン・センター)。シュア・スタート・チルドレン・センターは、質の高い統合的サービスを提供する地域の中心的施設として、既存のアーリー・エクセレンス・センターやネイバーフッド・ナーサリーを包括するものとなる予定。2008年までに2,500ヶ所設置を計画。アメリカのヘッド・スタート計画と同様、児童貧困の解消を目標として、恵まれない地域や要支援児童を重要な対象と位置づけているが、地域に居住する人々は誰でも利用可能である。
- 49 参考として、1977年の保育施設利用率(図3)を示す。これは5歳未満児を対象とするため、単純な比較はもちろん不可能であるが、ボランティア部門である「プレイグループ」が多数を占めていることがわかる。

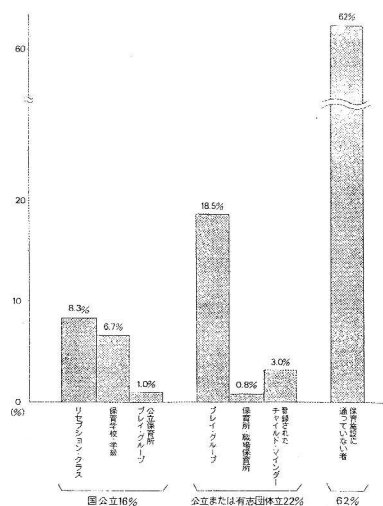


図3 イングランド・ウェールズにおける5歳未満の保育施設利用児(1977年)

(出典: 白井常『世界の幼児教育 イギリス』丸善メイツ、1983年、227頁)