

ブレア新労働党政権の家族・教育政策

就学前児童の「ケア」と「教育」の統合を手がかりに

石黒万里子

1 はじめに

1997年イギリスに、就学前児童の「ケア」と「教育」の統合プログラムとして、アーリー・エクセレンス・センター（Early Excellence Centre）が設置された。従来イギリスの主な就学前児童向け施設には、おおむね日本の保育所にあたるデイ・ケアやデイ・ナーサリー、幼稚園にあたるナーサリー・スクールとナーサリー・クラス、小学校付属のレセプション・クラス、民間団体によるプレイグループなどがあった。デイ・ケアは、日中親が働いていて世話をしてくれる人がいないなどのニーズを持った子どものための福祉施設であり、地域の社会サービス局が管轄し、他方で教育機関であるナーサリー・スクールは、地方教育当局の管轄であった。アーリー・エクセレンス・センターは、こうした就学前児童向けの「福祉」や「教育」施設のみならず、就学後の児童向けの放課後学級や、成人向けの教育・訓練、保育者の育成などのプログラムを備えた、複合施設である。

こうしたセンターが誕生した背景には、ブレア新労働党政権の家族・教育政策がある。1997年に成立したトニー・ブレア率いる新労働党政権は、福祉の見直し、政治における教育の重視、子どもを持つ女性の積極的な就労支援策を打ち出していった。

「福祉」と「教育」の領域に分断されていた就学前児童向け施設の統合には、こうしたダイナミズムが如実に表れている。従来福祉の領域とされ、保健省により規制されてきたデイ・ケアと、教育の一環として教育省により規制されてきたナーサリーの統合は、一連の変化のダイナミズムが結実した場といえるだろう。そこでは、貧困対策、教育水準向上、多文化化への対応など、様々な利害から、従来の福祉と教育の境界を越えた、新しい就学前児童の生活の枠組みが模索され、新しい家族像が示されている。

石黒万里子（いしぐろ まりこ） 早稲田大学大学院教育学研究科教育基礎学専攻博士後期課程

本研究は、こうした観点から、イギリスでの幼保統合プログラムの導入を手がかりに、国家の想定する家族像について考察し、近年日本でも起きている「幼保一元化」の動きを読み解く手がかりを探ろうとするものである。

2 アーリー・エクセレンス・センター (Early Excellence Centre) 設置の背景

1 「福祉から就労へ」

ブレア新労働党政権は、「福祉から就労へ」「福祉のニューディール」などのキャッチフレーズのもと、積極的な介入政策を実施している。それは家族に対しても同様である。そこには、低い教育達成は貧困問題と関連があり、貧困問題は家族のあり方と密接に関わっているという認識があった。

新労働党政権が誕生した1997年当時、イギリスの離婚率は3.25、子どものいる世帯の23%は単親世帯で、ともにEU諸国で最も高い数値であった。またそうした単親世帯の42%は可処分所得の分布の5分位階層の最低ランク、35%がそれに続く階層に位置し、合わせて77%が低所得者層に属していた(布施2000)。

こうした社会状況を背景に、新労働党政権は戦後始めて子どものいる女性の就業支援を積極的に打ち出した。そもそもイギリスにおけるナーサリーは、第二次世界大戦の際、国家的危機を乗り切るための女性の就業促進策として定着した。1944年教育法は、ナーサリー・スクール、ナーサリー・クラスの設置を地方教育当局に要求し、ナーサリーは「イギリス教育史上はじめて国民教育制度に編入され、明確な位置づけを与えられることになった」(田口:122頁)のである。しかし、子どもは母親に育てられるのが最も望ましいこと、したがって母親の就労は望ましいものではないこと、ナーサリーの利用は、問題を抱えた子どもに限られるべきであるという見方は根強く続いていた(Moss 2003: pp.26-27)。

1990年代半ば、新労働党政権は、第二次世界大戦後のチャイルドケアに関する社会福祉政策を大転換させた。政府は第一に、「デイ・ケアサービス」の責任を福祉から教育に移行させた。保健省(the Department of Health)の役割は、特別なニーズを持った子どもたちに関することに限定され、「デイ・ケアサービス」の責任と規制は、教育雇用省へと移管されたのである。第二に新労働党政権は、第二次世界大戦後初めて、働く親を熱心に援助する政策を打ち出したのである(*ibid.*, p.29)。

1998年5月に発表された教育雇用省のグリーン・ペーパー『チャイルドケアの挑戦に答える *Meeting the Childcare Challenge*』は、「政府は、職場への女性のさらなる参加と平等を歓迎し、それを望む全ての女性がこうした機会に確実にめぐりあえるようにしたい」(DfEE 1998: para. 1.6)と、女性の就業支援の姿勢を明確に示している。同グリーン・ペーパーは「家族は社会の中心(core)であるが、プレッシャーにさらされている」とし、多くの親が、仕事と育児とのバランスで悩んでいること、質の良い就学前施設が不足していることなどを指摘し、親が安心して働くための児童施設を整備するとともに、親に対して教育訓練機会を提供して就業を支援することを述べ、そのための「全国チャイルドケア戦略(National Childcare(注1) Strategy)」を示している。

1999年10月には、「全国チャイルドケア戦略」の一貫として、「家族クレジット(family credit)」に替わり「就労家族税クレジット(Working Families Tax Credit)」が導入された。これは、新しい「チャイルドケア税クレジット(Childcare Tax Credit)」の一部であり、子どものいる世帯で週200ポンドの手取り収入が保障され、足りない場合は差額が給付され、また収入が週235ポンド未満の子育て世帯は、所得税が免除されるというものである。イギリスには、低所得で働くよりも家族クレジットを受けた方が収入がよい、あるいはたいては変わらない場合には働かない国民が多く存在した。新しく導入されたこの制度は、こうした親が少しでも働くことを積極的に評価し援助していくものである。これにより、低・中所得者層が、経済的理由により優れたチャイルドケアサービスを利用できないという問題の解決が目指された。

2 教育水準の向上政策

トニー・ブレアは政策のトップに教育を掲げた最初の首相といわれる(佐貫2002、191頁)。教育に関する新労働党政府の方針は、一部のエリートのためだけではない、包括的な教育水準の向上であった。その中で就学前教育は、その後の教育的成功の基盤をなすものとして重視されている。前保守党政権下でも、ヴァウチャーの導入など、3・4歳児教育の推進策がとられたが、ブレア労働党政権は、就学前教育にさらに積極的に介入していく。

1997年7月、新労働等政権で最初のホワイト・ペーパー『学校の卓越性 *Excellence in Schools*』が発表された。ここでは、教育は政府の中心であり、政府は構造よりも水準に関心を払うことが述べられ、各学校が教育水準の上昇に責任を持つ

べきこと、教師の水準の向上、コンプリヘンシブ原則の現代化、公立・私立を問わない新しいパートナーシップなどが提言された。就学前教育については、それが就学後教育の成功を促進するという点で、その重要性が強調され、全ての4歳児は、公立または私立の機関で無償の教育を受けられるようにすることが示されている。

1998年には、先に引用したグリーン・ペーパーで「全国チャイルドケア戦略」が表明された。これは、ケアと教育を統合したプログラムを実施すること、公立・私立を含めた就学前児童施設に補助金を出すこと、親がサービスを受けやすくなるよう、子どものいる親に対する新しい優遇税制措置を導入すること、質の良い保育者を育成すること、企業に対して子育て中の親に対する配慮を求めること、親に教育や訓練の機会を用意することなどからなる、複合的チャイルドケア計画である。

3 アーリー・エクセレンス・センター

1 アーリー・エクセレンス・センターの設置

1997年の教育雇用省のホワイト・ペーパー『学校の卓越性』は、教育雇用省の管轄であったナーサリー・スクールと、保険省の管轄であるデイ・ケアを統合したプログラムであるアーリー・エクセレンス・センター（以下EEC）の計画を発表した。このセンターは優秀なナーサリー・スクールから選ばれ、2004年までに100箇所の設置が目標とされた。1997年8月にはEECのパイロットプログラムが開始され、第三者評価も導入されている。教育と福祉を統合したこのセンターは、就学前児童とその家族などを対象とする、地域の子育て支援センター的存在であると同時に、児童の家族や地域の成人向けの教育訓練センターの機能も果たしている。

従来、「ケア」と「教育」は厳密に区別されてきた。これに対し前述の1998年のグリーン・ペーパーは、「質の良いチャイルドケアは、あらゆるバックグラウンドの全ての子どもたちの発達に長期的利益をもたらすことが示されている。優れた早期教育(early education)（注2）とケアには顕著な区別は存在しない。両者は安全で世話をしてくれる人のいる環境での子どもたちの社会的知的発達を促進する」(DfEE 1998: para.1.4)とし、両者の統合の正当性を述べている。EECは、「統合されたサービスの中でどのようなことが成し遂げられるかを示す」(para.2.15)モデルとなるという。

こうしてデイ・ケアの責務は保健省から教育雇用省に移管し、2001年からはデイ・ケアの規制は教育水準監査局（OFSTED）によってなされている。

2 EECの概要—第三者評価より

ここで、2002年6月に出されたEECのパイロットプログラムの第二回評価レポート（Early Excellence Centre Pilot Programme Second Evaluation Report 2000-2001）を手がかりに、EECの現状を概観してみよう。

同レポートは、29のEECを対象に、その働きや利点、コストや財政などを評価したものである。これによればEECプログラムとは、教育水準を上昇させ、機会を増やし、家族をサポートし、社会的排除をなくし、国民の健康状態を改善し、子どもの貧困に焦点をあてるための政府の大きな戦略の一部である（1.1）。EECのパイロットプログラムは、統合されたサービス提供のモデルとなり、教育、ケア、家族のサポートとともに、訓練や普及活動を行い、Early Years and Childcare Development Partnership (EYCDPs) や地方当局など、他の就学前児童施設と連携し、子どもたちとその親や家族の教育水準を向上させ、社会的排除を減少させ、貧困や家族生活を改善できることを示し、革新的でハイレベルな専門的実践を提示することで、変化の促進者となっている（1.3）。

EECは、既存のナーサリー・スクールを基盤に発展したので、EECの主な協力者はLEAである（1.6）。調査対象となったEECでは、平均で年間60万ポンドの維持費がかかっている。子ども一人の時間当たりのコストは4ポンド、大人一人の時間当たりのコストは10.4ポンドとなっている（1.9）。

では、実際にEECを利用しているのはどのような人たちであろうか。多くのEECは、経済的に厳しい地域に設置されている。センターは、子どもとその家族である成人を対象とした数多くのプログラムを提供している。子どもに対しては、デイ・ケアとナーサリー教育、放課後のプログラムの他に、平均して4.0のプログラムを提供している。またセンターは、成人向けに平均して6.5のサービスと、4.7の訓練プログラムを提供している。とはいえ、主に3-4歳児向けの延長保育や早期教育がEECの主な活動のひとつである。

成人のEEC利用者の多くは有償労働に従事していない人々である。またエスニックマイノリティの利用者も多い（1.4）。EECを利用する家族は、大多数が子どもをもつカップルであるが、一人親も多く利用している。家族は、失業、身体的・精神的問題、ドラッグやアルコール中毒、犯罪などの問題を抱えている場合もある。EECのサービスは、個々の専門的なニーズに専門的・個別的に対応しており、文化的社会的多様性を尊重しながら家族内の働きや責任の遂行を促進している。

成人メンバーは、子どもに関することでセンターを利用した後に、またはその最中に、自分自身のニーズに関してセンターを利用する。家族との最初の接触の仕方は、その後のその家族の EEC サービスの利用において重要である。EEC の、法的・財政的アドバイスといった多様なサービスは、必要とされる支援を提供している。EEC の利用の仕方は家族のライフサイクルによって異なり、EEC は、より柔軟にこのニーズのダイナミックに対応すべきであるという (1.8)。

このように EEC は、就学前の児童を主な対象としながらも、その親や家族である成人を巻き込んだ、地域の一大教育訓練センターの役割を果たしているのである。

4 「ケア」と「教育」の統合を支える理念

1 家族による養育責任の明確化

注目されるのは、こうした就学前教育の再編が、家族による子どもの養育責任の強調と時を同じくして実施されていることである。

1998 年 6 月の社会保障省 (Department of Social Security: DSS) によるグリーン・ペーパー『子ども第一：子ども支援への新しいアプローチ *Children First: A New Approach to Child Support*』では、離婚などで子どもと一緒に暮らしていない親 (non-resident parents) が払うべき養育費の割合が明示され、親の養育費に関する責任が明確化された (注3)。

1998 年 11 月に発表された諮問書『家族支援 *Supporting Families*』は、家族の大切さを説いている。すなわち、家族は社会の中心 (heart) であり、われわれの未来は家族による子育てがうまくいくかどうかにかかっている。しかし現代の家族は崩壊や貧困のストレスにさらされている。犯罪やドラッグ中毒などの増加は、家族の問題の間接的な徴候である。これらのことを踏まえ、現代の家族政策は、家族の姿の変化を受け止めた、三つの簡潔な原則に基づくべきである。まず、子どもたちが第一であること。家族は、次世代が人生の最良のスタートができるよう保障することが最も大事である。第二に、子どもたちは安定と安全を必要としている。一人親や結婚していないカップルの多くが子育てに成功しているが、結婚は子育てに最も確実な方法であり、大多数の人々によって選択されている。第三に、子どもを育てるのは家族である。政府の役割はそれをサポートすることであり、親の代わりになろうとすることではない。国家は、例えば家族の幸福 (welfare) が危機にさらされているような、極端な

状況以外では直接的に干渉するべきではない (Introduction より) という。

ここには、両親がそろった家族が子どもにとって最も望ましい養育の場であるという見解が示されている。

2 政策を支える理念

では、家族の役割の強調と、就学前児童の生活への政府の積極的な介入という、一見矛盾した状況は、いかにして折り合いがつけられるのだろうか。

モスは、「自由主義でジェンダー化された国家が直面しているジレンマは、プライベートな領域への公の介入をどのように正当化する (rationalize) かということだけでなく、家族と個々の親 (事実上、母親) の子どもたちへの責務を衰えさせることをどのように避けるかである」(2000、p.32) と指摘する。

そもそも公私の分割は国家による恣意的なものであり、プライベートな領域の固有性は公による介入なしには存在し得ないという見方もある。しかし、近年の就学前児童の扱いをめぐる状況において、政府は家族への関与を増大させるにあたり、親による子どもの養育というプライベートな領域を確保したまま、つまり、公私の分割を維持したままで、私領域へ国家が介入することを正当化しなければならなくなっているのである。

モスによれば、政策文書にみられるチャイルドケアへの政府の介入の正当化のポイントは二つある (pp.32-33)。それは、「市場の失敗」と「早期教育 (early education) の有効性」である。

家族が子どもたちのケアをアレンジするというプライベートな責務を果たすことを妨げているのは、「市場の失敗」である。前掲のグリーン・ペーパーは、「前の政府によってフォーマルなチャイルドケアセクターに対して用いられたアプローチは、それをほとんど完全に市場に委ねてしまうというものだった。しかしこうしたやり方は、社会変化の中で、多くの子どもたちと親たちのニーズを満たすことに失敗した」(DfEE 1998:para.1.11) と、チャイルドケアへの市場主義の導入の失敗を指摘している。こうして子育てに対する税制上の優遇や、ナーサリー施設の増設、公立と私立の連携は、低所得の親の自由な選択をもたらすものとして正当化される。

また「早期教育」は、就学後の教育達成に良い影響を与えるとみなされ、またそうした早期教育は、家族では提供できないものであるとされている (「最も早い年齢での質の良いデイ・ケアは、子どもたちの社会的知的発達にとって長期的利点をもた

らすことは明らかである」(DfEE 1998: para. 2.2))。

こうして新しいパブリックディスコースは、チャイルドケアを、「異常」でも「有害」でもなく、「普通」で「望ましい」こととして描いていく。

またこうしたチャイルドケアについての見解の変化にともない、「親」像も変化している。「新しいパブリックディスコースにおいては、『良い親』はチャイルドケアの利用者として社会的に構築される」(Moss 2003:34)のである。

こうしてチャイルドケアは、国家の主要な関心ではあるが、チャイルドケアが、市場における商品として提供され、親は消費者として商品を選択することにより、その責任と実践は私的領域に留まることになる。政府は、「市場の失敗」回避のために介入するだけである。ここに、大田(2002:426 - 428頁)が指摘する、「品質保証国家」としてのイギリスの姿が見えてくる。政府は就学前児童向け施設の品質を保証し、国民は消費者としてそれを選択する。1980年代の学校選択制の導入などによって保障された親の「選択」の尊重は、就学前教育においても生きている。政府は、「どのようなチャイルドケアを子どもに対して望むかを決定するのは親しだいである。それは政府の問題ではない。しかし、親が真の選択を可能にするサービスにアクセスできるよう保障するのは政府の責務である」(DfEE 1998: para. 1.26)という。ここに、市場原理の導入が、公私の区別を維持するメカニズムが見出せよう。

5 おわりに

1 イギリスの就学前児童施設の現状

こうした一連のチャイルドケア改革は、実際のところ就学前児童施設にどのような影響をおよぼしているのだろうか。2003年2月14日版の*Times Educational Supplement*によれば、現在すべての4歳児は、レセプション・クラスかナーサリーに入る資格を持ち、2003年4月までには、すべての3歳児が、週5日2時間半の無償保育を3学期間受けられるようになる予定である。ただし、就学前教育を行う機関の正確な数は教育技能省でも把握できておらず、就学前教育は私立のボランティア組織に任されているのが現状である。しかし、資金は私立機関に十分に行き渡っているとは限らない。また、政府が設置している「シュア・スタート・センター(Sure Start Centre) (注4)」やEECは、地元根付いていた私立学校やボランティア施設と競合する場合があるという。政府の介入政策は、現場では少なからず葛藤を生み出

しているようである。

2 イギリスにおける「幼保一元化」の背景—日本との比較から

日本では、1990年代後半以降、厚生労働省が管轄する児童福祉施設である「保育所」と、文部科学省が管轄する教育施設である「幼稚園」という就学前児童向け施設のいわば二元的体制が見直され始め、「幼保一元化」が模索されつつある。

日本の「幼保一元化」には「少子化」対策の意味合いが強い。1990年の、いわゆる「1.57ショック」以降、少子化対策は日本の家族・教育政策の目的のひとつであり続けている。少子化のため多くの幼稚園が廃園の危機にあるに対し、保育所に入れずに待機している、いわゆる「待機児童」の多さが問題となり、その対策として、保育所の増設とともに、幼保一元化して待機児童を減らす作戦が進められている。他方イギリスの場合、1990年代の合計特殊出生率は1.7から1.8程度で、問題となるほどの少子化傾向にはない。これは、日本と比較したとき、婚外子の多さが全体の出生率をカバーしているという要因が大きい。

女性の就労支援としての幼保一元化は、日本では少子化対策の意味合いが強いが、イギリスの場合、女性の就労支援は、少子化対策というよりも、貧困対策としての意味合いが強い。イギリスでは、シングルマザーの多さ、それにともなう貧しい環境での子育てが問題となっている。また教育レベルの低い親は、フルタイムの雇用にあまり就かないだけでなく、フォーマルなチャイルドケアサービスをあまり利用しないという(Moss 2003: p.26)。教育達成の低さを、その家族の教育水準や貧困と結びつけ、積極的に介入していくイギリスの姿勢は日本とは異なる。ここに、ブレア政権の新人的資本論、すなわち、イギリス経済を支える有能な労働者育成の目的で教育水準を上昇させるという、経済政策との関連が見出せる。

「幼保一元化」は、「専業主婦」の位置づけの問題や従来の縦割り行政の弊害など、多くの課題をともなって進行している。その動向に注目することは、その裏にある、国家が想定する家族像の変化をすかして見ることでもあるのである。こうした観点から、今後も幼保一元化の動向に注目していくことが必要である。

注1 モス(Moss, P. 2003)は、1990年代、とくにブレア政権から、「Childcare」の語が政策文書で前面に押し出されるようになったと指摘する。それまでは「デイ・ケア」などの語が用いられてきたという。「20世紀の終わりには、『就労する親のためのチャ

イルドケア』は主要な政策目標と政府の責務となり、従来の公共政策の焦点であった『ニーズを持った子どもたちのためのデイ・ケア』は、今や周辺化されたのである」(Moss, p.30)。

注2 日本語の「早期教育」は、胎児期や乳児期に行われる教育を意味するが、ここでいう「早期教育」は、就学前のいわゆる幼児教育にあたるものである。

注3 ここでは、子どもと一緒に暮していない親は、子ども一人の場合は手取り収入の15%、二人なら20%、三人以上の場合は25%と一緒に暮している親に支払うことなどが示されている。

注4 特に教育困難な地域を対象としたプログラム。

引用・参考文献

Department for Education and Employment 1998, *Meeting the Childcare Challenge*, London: The Stationery Office.

Department for Education and Skills 2002, Early Excellence Centre Pilot Programme Second Evaluation Report 2000-2001, *Research Report* 361.

Department of Social Security, *Children First, a new approach to child Support*.

<http://www.dfes.gov.uk>

布施晶子 2000「最近のイギリスにおける家族政策の特徴と家族研究」『家族社会学研究』No.12(1)、111 - 116 頁。

Moss, P. 2003, "Getting beyond childcare: reflections on recent policy and future possibilities", in Brannen, J. and Moss, P. 2003, *Rethinking children's care*, Buckingham; Philadelphia: Open University Press, pp.25-43.

Office for National Statistics, *Social Trends* 30, 2000 edition, London: The Stationery Office.

奥野正義 2002「イギリス連合王国の幼児教育改革の現状(1)」『人文論究』71号、85 - 93 頁。

大田直子 2002「イギリス新労働党の教育政策—装置としての『品質保証国家』」『教育学年報9』世織書房。

大田直子 2003「評価の政策史」『教育社会学研究』第72集、21 - 36 頁。

佐貫浩 2002『イギリスの教育改革と日本』高文研。

田口仁久 1976『イギリス幼児教育史』明治図書。

The Stationery Office 1998, *Supporting Families: A Consultation Document*, London:

The Stationery Office.

埋橋玲子 2000 「UK におけるチャイルドケアの戦略－わが国における保育サービスの多様化への示唆を求めて－」『乳幼児教育学研究』第 9 号、23－30 頁。

山本和美 2000 「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－イギリスの幼児教育と保育における提携－」『乳幼児教育学研究』第 9 号、71－82 頁。