

CLAIR REPORT No. 340

イングランドの就学前児童の子育て環境整備 (Sure Start Programme)

Clair Report No. 340 (July 6, 2009)

(財)自治体国際化協会 ロンドン事務所



財団法人自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご指摘・ご教示を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

目 次

はじめに

概要

第1章 英国における子育て支援対策の現状	1
第1節 戦後の社会的背景：家族の多様化	1
1 女性の社会進出	1
2 離婚の増加	1
3 子どもの貧困	2
第2節 サッチャー政権の子育て支援政策	2
第3節 ブレア政権以後の取組状況～Work and Life Balance ～	5
1 「ワーク・ライフ・バランス」政策の推進	5
(1) 背景	5
(2) 定義	6
(3) 目的と効果	6
(4) 取組経緯	7
2 ワーク・ライフ・バランス・キャンペーン	8
(1) 「チャレンジ基金プログラム」	8
(2) 「ワーク・ライフ・バランスのための雇用主連盟」の設立	9
3 具体的な政策内容	9
(1) 新たな労働規制の制定	10
(2) 出産・育児休暇等の法改正	10
(3) 子どものいる世帯への経済的支援の充実	12
(4) 保育所整備等（保育サービスの拡大）	13
第2章 シュア・スタート（Sure Start Programme）	16
第1節 概要	16
第2節 取組みの経緯	16
1 導入の背景	16
2 就学前児童モデルセンター（Early Excellence Centre）	17
(1) 主な活動内容	17
(2) ガイドライン（指針）	18
3 行政組織の一元化	18
第3節 シュア・スタートの目的と方針	19
1 目的	19
2 取組方針	20
第4節 シュア・スタートの主な内容	21

1	シュア・スタート・地域プログラム (Sure Start Local Programme)	22
2	近隣地域保育園 (Neighborhoods Nurseries)	22
3	シュア・スタート児童センター (Sure Start Children's Centre)	23
	(1) 運営主体	23
	(2) サービス内容	23
	(3) 設置状況	24
4	児童ケア費用の経済的支援 (Help with Childcare cost)	26
	(1) 保育園の無料化(Free Nursery)	26
	(2) 児童タックス・クレジット(Child Tax Credit)	26
	(3) 勤労者向けタックス・クレジットの児童ケア基準額 (Childcare element of Working Tax Credit)	27
	(4) 一人親のためのニューディール政策(New Deal for lone parents)	27
	(5) 児童ケアサービス提供者への財政支援や資本援助	28
	(6) 雇用主からの支援 (Help from Employers)	28
第5節	特徴	29
1	教育と保育サービスの統合化	29
2	児童ケアの質の向上	29
	(1) 監査システムの一元化	29
	(2) 児童ケア施設の基準	30
3	その他	31
第6節	シュア・スタートの効果と今後の展望	31
1	シュア・スタートの効果と問題点	31
2	子育て支援 10 年戦略 (Ten Years Strategy)	32
	(1) 施策方針	32
	(2) 内容 (目指すべき政策)	33
3	児童ケアの質の確保－「Childcare Act 2006」	35
	(1) 地方自治体の義務	35
	(2) 児童ケアの登録・監査体制の整備	38
	(3) 「就学前基礎段階基準 (Early Years Foundation Stage)」の制定	39
4	The Children's Plan	40
	おわりに	42
	参考文献	43

はじめに

わが国では、1989年のいわゆる1.57ショック¹から、特に政治的課題として「少子化問題」が取り上げられました。そして、2003年には、合計特殊出生率が「1.29」という驚異的に低い数字になり、このまま少子化傾向が続くと、年金制度の崩壊や労働力不足を始め社会のあらゆる面でひずみが生じ、日本社会の活力が失われることになると危惧されるようになりました。

そこで、政府は、1994年に「エンゼルプラン」、1999年に「新エンゼルプラン」等を策定し、子育て支援政策を中心とする少子化対策を講じました。しかし、依然として少子化傾向に歯止めがかからないことから、2003年7月には、「少子化社会対策基本法」、「次世代育成支援対策推進法」を制定。この法律に基づいて、少子化社会対策大綱を策定し、少子化の流れを変えるための総合的な施策の具体的指針を示して取り組むようになりました。同法に基づき、各地方自治体においても、子育て支援に関する行動計画を策定し、地域の実情に応じた施策を実施し、少子化に歯止めをかけ、誰もが幸せで豊かに暮らせる社会を築いていくよう努めているところです。

本書で紹介する英国、特にイングランドの子育て支援政策は、日本と同様に子育ては女性の役割とされ、また、ヨーロッパの中では労働時間の長い国であった英国が、1997年に労働党政権になってから大きく政策転換をしていく中で取り組まれるようになったものです。もちろん、1997年以前の保守党政権時代にも、一定の対策は講じられておりましたので、そうした政策の基盤が労働党政権に継承されたものもあります。

国や地方自治体が今後いかにして、少子高齢化の大波を乗り越えていくか試行錯誤している現在の日本において、今回の英国（イングランド）での取り組みの紹介が、日本の地方自治体関係者や英国の子育て支援政策に関心を持った方々にとって今後の政策を考える一助となれば幸いです。

平成 21 年 7 月

財団法人自治体国際化協会
ロンドン事務所長

¹ 1989年に合計特殊出生率（1人の女性が生涯に産む子供の数）が1967年（昭和42年）を下回る1.57という史上最低の記録を示した。

概 要

本書では、まず第1章で、第二次世界大戦後の英国における子育て支援の社会的背景について、その大きな要素であると考えられる「女性の社会進出」、「離婚の増加」、「子どもの貧困」の3点から述べている。この社会的背景の変化に対し、サッチャー保守党政権での子育て支援に関する取り組み状況、そして、現労働党政権における取り組みについてその概要を説明している。特に、ブレア政権で導入されたワーク・ライフ・バランス政策が、英国における子育て環境の整備を大きく前進させたことから、その政策の目的、内容などを取り上げた。

第2章では、本レポートのテーマである子育て支援政策として注目すべき「シュア・スタート」について紹介している。これは、ブレア前首相が、教育は第一の優先順位にある政策であると位置づけ、子どもの貧困、社会的排除を減少させ、人生のスタート時点からすべての子どもがその可能性を伸ばすことができるようにするため、就学前の児童の子育て環境整備を実施しているものである。まず、シュア・スタートの概要を述べた後、その取組経緯、目的と方針について説明し、シュア・スタートの核となる地域プログラム、シュア・スタート児童センター、子育て支援の経済的支援について述べている。また、シュア・スタートのパイロット的な取組であった、近隣地域保育園についても触れている。そして、1997年に始まった、この施策の特徴を整理するとともに、施策評価、それに基づく今後の政策展開・方向性についても言及している。

なお、特に断りのない限り、イングランドにおける施策の紹介となっていることに留意されたい。

第1章 英国における子育て支援対策の現状

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、女性の労働力需要が減少するという予測や、子どもは家庭で保育されるべきであるという伝統的な考え方が強く、多くの保育所が閉鎖された。しかし、1970年代頃から就労する母親の増加、離婚や一人親家庭の増加などを背景に、仕事と子育ての両立支援を行う必要性が高まってきた。

しかし、ブレア労働党政権以前は、公立の保育所は、要保護児童を対象にしており、一般の就労者の子どもの保育は、親族や友人などによる保育か、保育ママ、ナニー（ベビーシッター）など民間の保育市場に委ねられており、低所得者にとっては、仕事と子育ての両立に伴う経済的な負担が大きく、保育サービスなどの利用も充実していなかった。

第1節 戦後の社会的背景：家族の多様化

1 女性の社会進出

英国では、労働条件は労使交渉による決定を基本に置くとの考え方が強いことから、女性の就労に関しては、男女平等等に関する規制を除くと育児休業等制度面の支援が十分ではなかった。その政策背景には、夫（父親）が稼いで妻子を扶養するという、いわゆる「男性稼ぎ手モデル」を想定したベヴァリッジ型¹の福祉国家システムがあった。しかし、産業構造の変換によるサービス産業の拡大や女性の高学歴化が女性の労働市場への参画・就労を促進し、ベヴァリッジ型の福祉国家の前提条件である完全雇用と性別役割分担は成り立たなくなった。

近年では、2003年のフレキシブル・ワーク法²、2004年の子育て支援10か年戦略³等を通じて、政府も仕事と子育ての両立支援に積極的に乗り出し、女性の社会進出を推進している。

なお、英国国家統計局（National Statistics）によれば、2008年時点で、子どものいない女性の就労率は73%、子どものいる女性の就労率は67%となっている。子どものいる女性の就労形態は、38%がパートタイムで、子どもがいない場合（22%）と比較して高くなっている。

2 離婚の増加

1969年の離婚法改正によって、結婚生活の破綻そのものを離婚原因として認める「破綻主義」が導入され、一定期間後の有責配偶者からの離婚請求が認められるようになった。そのため、離婚法改正前と比較すると、婚姻カップルのうち、

¹ 1942年にウィリアム・ベヴァリッジが英国の第二次世界大戦後の社会保障などについて報告し、英国の戦後の福祉国家政策の基盤となった。

² 2003年4月に施行され、6歳までの子どもを持つ親は、柔軟な働き方を求める権利を持ち、企業はその要求に従う義務はないが、要求を検討し回答する義務を有することなどを定めたものである。

³ 詳細については P33～35

1,000組あたりの離婚率は1961年の2.1から1981年には、11.9へと上昇し、離婚が急増した。その後は2006年12.2、2007年11.9と横ばい状態ではあるが、現実には結婚していないカップル、いわゆる事実婚が多く存在するため、統計による単純な比較は容易ではない。

また、離婚の増加に伴い、一人親家庭も増加している。つまり、父親か母親のどちらかと一緒に生活する子どもが増えており、その割合は、1972年には、子どもの約14人に1人であったが、2006年には、約4人に1人になっている。また、出生数に占める婚外子の割合も増加しており、出生数の44%が婚外子であり、このうち4分の3は事実婚のカップルである⁴。したがって、現代では、英国における家族関係は、複雑で多様化しており、特定の家庭像を描くことは難しくなっている。

3 子どもの貧困

一人親家庭、特に母子家庭の増加に伴い、主たる生計者の喪失、保育システムの欠如などによって生活困窮に陥るリスクが高いため、貧困状態にある子どもも増えることになる。貧困状態にある家庭の状況をみると、スキル不足、失業、家庭崩壊、健康問題、地域の荒廃などの問題が重なり、社会から排除される場合が多い。つまり、低所得であるがゆえに、職業訓練、教育を受けるだけの資金がない、その結果、無職となり、仕事がないために低所得になるという悪循環に陥ることになる。こうした貧困が世代間で連鎖して、社会的排除をもたらし、「機会の不平等」が生じる。貧困家庭の子どもは、裕福な家庭の子どもと比べて教育の機会が限られ、不安定な仕事に就くようになる傾向がある。

貧困状態にある子どもの半数が、「仕事をしていない世帯」に属している。また、5分の2の子どもは一人親家庭で生活しており、その大多数が無職である。その一方で、就労している家族もまた貧困状態にあり、低賃金や限られた労働時間などにより、貧困状態にある子どもの残り半数は、「少なくとも一人の大人が就労している世帯」にいる。これらの背景には、民族的差異の問題もあると考えられている。

第2節 サッチャー政権の子育て支援政策

1970年代の労働党政権は、前述したように離婚等の増加による一人親世帯の増大、そして、子どもの貧困に対する関心を持っていたものの、一人親に対し、「働きたいのであればそうすればいいし、それが無理なら働く必要はない。」として、国家の社会保障給付で対応する方針を示した。そのため、児童手当の母子加算（別名母子手当）や補足給付における母子加算、パートタイム労働による収入の勤労者向けタッ

⁴ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/6542031.stm>

クス・クレジットなど、経済的な支援を中心に子育て支援が行われた。一方で、公的な保育サービスの拡大・充実を行うことには目が向けられなかった。

これに対して、伝統的な家族を理想とする保守主義の立場からは、一人親家庭は家族の崩壊の象徴であり、子どもを養育するうえで良い環境ではない、また、未婚の母は社会的モラルの低下を象徴するものであるとして、「福祉国家そのものが母子家庭を増加させている」という批判が展開されるようになった。この批判はまた、社会保障給付が拡大して、英国経済の停滞や国際競争力の低下を招いているという新自由主義に基づく批判と結びつき、1979年から始まるサッチャー保守党政権の政策基盤を形成することとなった。

また、1973年のオイルショックによって、経済的に大打撃を受けた英国は、今までの福祉国家政策を維持することが困難になり、国家財政の大幅赤字を増税によって埋めることを選択した。その結果、1970年代末には、累進課税率が最高で90%に達するなど、国民の働く意欲を失わせ、経済の停滞や国際競争力の低下を招くなど、いわゆる「英国病」に陥った。

このような中で、1979年に労働党から保守党に政権交代をし、サッチャー首相のもとで英国病の克服を目指す改革が開始された。すなわち、これまでの常識であった公共投資の拡大、福祉国家政策をやめ、「大きな政府」から「小さな政府」を目指し、個人の自助努力を促し、市場の活力を利用する政策を行った。具体的には、規制緩和、減税と歳出削減、国有企業の民営化、通貨供給量の管理、労働組合の活動規制などである。その結果、一方で、所得格差を生むとともに、大量の失業者を生み出すことにもつながった。従来の福祉手当支給から、職業・教育訓練に政策の重点を移した。

1960年代後半から離婚や未婚出産の増加とともに、所得補助を受給する母子世帯が急増し、その給付額が政府の財政を圧迫していた。そのため、サッチャー政権は、福祉国家による保護が、「依存文化」を生み出しているとして問題視していた。すなわち、一人親の母親は福祉給付に頼り、新しい家族を持った父親はその養育費を支払わずに義務を納税者に移転していると。そこで、政府は、具体的には、父親の養育費の支払いを増やし、他方で母親の就労を促すことで、所得補助を受給する母子世帯を減少させ、その家族を福祉依存から自立させようとしたものの、一人親（特に、母親）の就労促進に関する施策に対しては消極的で、父親からの養育費確保に関心が向けられていた。

その一方で、1980年代にサッチャー政権が労働分野の規制緩和を進めたことやサービス産業の拡大、家族構成の多様化などにより女性の社会進出が進み、また、1990年代の長期的な景気拡大に伴う労働需要の増加から大企業を中心に優秀な社員の採用や定着を目的にした柔軟な働き方についての諸施策が普及した。

ここで、表1に1970年～保守党政権までの子育て支援に関連する政策をまとめておく。

【表1 1970年～1997年（保守党政権）までの子育て支援に関する政策⁵⁾】

年次	法制・施策	概 要
1970	同一賃金法	賃金・時間外労働・休日等の男女平等等待遇に関する法（1982年改正）
1975	性差別禁止法	雇用、教育、物品・施設・サービスの供与、広告による差別等の禁止。「間接的な」差別も明文化して禁止。
1975	雇用保護法	出産から29週以内に従前よりも不利でない労働条件での復職の権利を保障。産前休暇11週間。
1975	児童給付	子どものいるすべての家族に対する経済的援助として、それまでの家族手当に代わり法改正により登場。
1977	児童扶養控除段階的引き下げ	子育て家庭に対する経済的援助を、児童給付に一本化するため。
1979	児童扶養控除廃止	児童給付の支給対象を第1子からとする。給付額も増額し、非課税化。
1986	社会保障法改正	家族所得捕捉給付に代わり、家族クレジットを導入。
1988	家族クレジット実施	受給者に就労を奨励するため、給付対象となる就労時間が短縮され、給付額の算出における稼働収入を、総所得から純所得に変更。
1988	児童給付額の凍結	家族クレジット実施により、1988年から3年間児童給付額を凍結。
1989	児童法制定	子どものいる家庭支援サービスという考え方を明確に打ち出し、保育サービスの提供に関する法律を制定。
1990 ～	民間登録保育所の普及	従業員のために企業内に設けられているもの、ボランティア団体やコミュニティグループによって運営されているもの、また民間企業が商売的に運営しているものなど。
1991	児童給付額引き上げ	すべての子どもに同額支給されていた、これまでの児童給付の構造を変更し、第1子の給付額を第2子以降より高くし、物価スライド制も導入。

⁵⁾「英国における雇用政策と家族政策．内閣府男女共同参画局．男女共同参画分析官 矢島洋子 「資料 4. 働き方の見直しと子育て環境整備」を参照。 www.gender.go.jp/danjo-kaigi/syosika/siryo/sy05-4.

1993	母性保護規定改正	EC ⁶ の妊婦労働者指令（92/85/EEC）に基づき改正（出産休職、休暇、手当）。
1997	ハラスメント防止法	あらゆるハラスメントに対する刑事責任、民事責任を規定。
1997	行動準則の策定	機会均等委員会（EOC）による賃金における男女差をなくするための実務的なガイダンス策定。

第3節 ブレア政権以後の取組状況～Work and Life Balance～

ここでは、現労働党政権での子育て支援政策の基盤をなすワーク・ライフ・バランス政策について述べる。

1 「ワーク・ライフ・バランス」政策の推進

（1）背景

保守党政権以前は、育児休業制度などの法制化は、企業への負担が大きく、雇用が悪影響を及ぼす問題であるとの考えから、「労使の自主的な協定に委ねられるのが適切であり、政府が直接介入すべき事柄でない」とされてきた。つまり、優秀な人材の確保と定着による利益を被るのは、企業であるため、その対策を講じるのも企業であるべきという、受益者負担の原則がとられていた。そのためか、英国は長時間労働の国であり、また、育児の主たる担い手は母親であるという意識が強い傾向にあった。

1980年代に、サッチャー政権が英国病を克服するために労働分野の規制緩和を進めたことや、サービス産業の拡大、家族構成の多様化などにより女性の社会進出が進んだ。また、1990年代の長期的な景気拡大に伴う労働需給の逼迫から大企業を中心に優秀なスキルを持った人材の採用や定着を目的にした柔軟な働き方について関心が高まり、一部の企業は柔軟な就労形態の導入に取り組み始めていた。一方で、育児・介護の責任を抱えながら働く労働者（特に女性）が増加し、労働者からも長時間労働文化を見直し、家庭や個人の生活も充実させるために「働き方を変えたい」という欲求が高まっていた。

そうした状況をふまえ、1990年代後半からワーク・ライフ・バランスの研究が開始されるようになり、その中で、英国の労働時間（2001年、週43.5時間）はEU15カ国で最長であるものの、労働生産性は近隣主要国よりも低いことが明らかになった。また、長時間労働は、労働者の心身の健康に過大な影響を与えることも指摘されるようになった。

1997年には、ブレア労働党政権が保守党から政権を奪取して誕生したが、ブレ

⁶ 欧州連合（EU）の前身で、1967年に3つの共同体の執行機関が統合された、ベルギーのブリュッセルを本部とする欧州共同体（European Communities）を指し、ベルギー、フランス、イタリアなどのヨーロッパの加盟国における政治、経済、労働政策、社会保障等について統合し、かつ相互間での政策の整備をすることを目的に設置された。

ア首相（当時）は、労働者がより働きやすい環境整備を目指し、「家族に優しい諸政策（ファミリー・フレンドリー）⁷」を政府の重要課題の1つとして位置づけ、大きな政策転換を図った。2000年3月からはその一環として、「ワーク・ライフ・バランス・キャンペーン」を官民一体で開始すると発表した。このキャンペーンが、後述するように企業及び労働者に対し、ワーク・ライフ・バランスの普及に大きな役割を果たした。

（２） 定義

この「ワーク・ライフ・バランス」という概念は昨今、政府を始めとする政策担当者、企業、専門家などの間で関心が高くなっているが、統一的な定義は存在しない。当時、ワーク・ライフ・バランスを所掌していた、貿易産業省（Department for Trade and Industry：以下 DTI という。）によれば、「ワーク・ライフ・バランス」とは、「年齢、人種、性別にかかわらず、誰もが仕事とそれ以外の責任・欲求とをうまく調和させられるような生活リズムを見つけられるように、働き方を調整すること」と定義されている。つまり、ワーク・ライフ・バランスは、すべての労働者を対象とし、仕事以外の育児、介護などの家庭に対する責任を果たすだけではなく、個人的な欲求をもかなえるためのものであると考えられる。

（３） 目的と効果

「ワーク・ライフ・バランス」の本来の目的は、男女雇用機会均等にあり、特に、女性が出産・育児を理由に離職し、再就職する際のスキルアップを図るという意味も考えられる。さらに、政府は、「ワーク・ライフ・バランス」政策を推進することとは、次のような効果が期待できると考えている。

- ・ 一人親の就労環境を整備することなどによって、「福祉から就業へ（welfare to work）⁸」という政府の基本方針に合致し、子どもの貧困問題の解決にもつながる。
- ・ 柔軟な就業形態を活用することによって、労働者の生活の質を高めるだけではなく、企業にとっても競争力を高め、生産性の向上につながる。

⁷ 当初、「ファミリー・フレンドリー」と呼ばれていたが、子どもの有無や未婚・既婚に関係なく、すべての人々にとって仕事と生活を両立させ、充実させることが重要であることから、「ワーク・ライフ・バランス」と呼ぶようになった。

⁸ ブレア労働党政権は、貧困問題に対処するために、若年層や長期失業者の就労意欲や技能を高め、労働市場への参加を促進することが必要であるとの観点から、1997年に「福祉から就業へ（welfare to work）」プログラムを策定した。その背景には、労働者に対する過保護な福祉政策等に頼るのではなく、失業者が働くことにより経済的な自立と社会参画を促すことで、失業の長期化を予防するという認識がある。具体的には、①職業紹介及び職業訓練の強化、②所得保障の条件化、③低所得者の就労意欲向上、④雇用環境の整備の4つの要素からこのプログラムを実施している。

また、このワーク・ライフ・バランスの推進について、当初の関係省庁である貿易産業省及び教育技能省は、次のように考えていた⁹。

<貿易産業省（DTI）>

・ワーク・ライフ・バランスを進める背景としては、出産・子育てを理由に女性が離職し、その後再就職する際に、元のスキルを生かせないことから、男女間の賃金ギャップが大きくなるという問題があった。これを是正するひとつの方策がワーク・ライフ・バランスである。

・柔軟な働き方は、企業、労働者、そして労働者の家族など、あらゆる人々にとって、メリットのある制度である。

<教育技能省>

政府の展望は、すべての子どもに生まれた時から最善の環境を与え、かつ両親にも仕事と家庭の両立を図れるような、より多くの選択肢を提供することである。

（４） 取組経緯

1997年に発足した労働党政権は、「個人が仕事と育児や介護の責任を両立できる労働慣行の確立」を目的に、ファミリー・フレンドリー施策を重視した。この施策は、仕事と家庭の両立を労働者の権利として直接認めるのではなく、雇用者の自発的な取組を促す形で進められているのが特徴である。

1999年からは、就学前子育て環境整備として「シュア・スタート（Sure Start Programme）」を開始した。これについては、第2章で後述するが、保育、教育、保健、家庭支援などのサービスを統合化して提供することにより、特に子どもを持つ女性や一人親の就業率が改善され、ワーク・ライフ・バランスの実現に寄与するものである。

2000年3月には、「ワーク・ライフ・バランス・キャンペーン」が官民一体で開始された。当初、これは女性のスキルアップの視点からの取り組みであったため、担当省庁が前教育技能省（DES）であった。しかし、企業への支援策に重心が移行したため、2001年からワーク・ライフ・バランスの所掌が貿易産業省（DTI）へ移管された。

2002年には、雇用法が制定され、父親休暇、柔軟な働き方を要求する権利などが新設され、男性の育児参加を促進させる姿勢が示された。その他、勤労者の税額控除などの制度が見直され、勤労者向けタックス・クレジット（Working Tax Credit）¹⁰、児童タックス・クレジット（Children Tax Credit）¹¹などが新設された。

⁹ 「英国における雇用政策と家族政策」 内閣府男女共同参画局。男女共同参画分析官 矢島洋子 「資料 4. 働き方の見直しと子育て環境整備」を参照。 www.gender.go.jp/danjo-kaigi/syosika/siryo/sy05-4.

¹⁰ 詳細は P27

¹¹ 詳細は P26

2003 年 1 月には、財務省（HM Treasury）及び貿易産業省（DTI）による、ワーク・ライフ・バランスに関する政府の戦略を示した文書「選択肢を増やし、親を支援するための仕事と家庭生活のバランス（Balancing work and Family life: enhancing choice and support for parents）」が公表された。これによれば、政府は、仕事と生活を両立させるための柔軟な働き方の選択肢を増やすことは、いまや社会的、経済的、経営上の中心的課題であると述べている。その要因として、①夫婦の働き方の変化、②育児・介護の責任を有する労働者の増加、③競争的な経営環境と最近の労働市場の状況を挙げている。

2 ワーク・ライフ・バランス・キャンペーン

2000 年 3 月、ブレア首相は「ワーク・ライフ・バランス・キャンペーン」の開始を発表した。その目的は、ワーク・ライフ・バランス政策を導入することによって、雇用主に対し、次のようなメリットがあることを示して、自発的にその取組を促進させることにあった。政府は、単に企業に対する啓蒙にとどまらず、自ら情報収集や分析を行って、具体的な事例、その成功要因等を示すことで、企業と労働者の双方にワーク・ライフ・バランスのメリットを理解させ、意識改革を求めている。そして、このキャンペーン推進を支えるために、労働条件に関する法改正、子どものいる世帯への経済的支援、保育所整備などの条件整備を行った。

このキャンペーンの期間は 5 年とし、長時間労働という慣習を変え、特に、ワーク・ライフ・バランスの導入が遅れている産業分野に働きかけることとした。雇用主の取組が自発的にかつ事業目標を達成しながら行われるよう、次のような枠組みのもとに展開された。

（１） 「チャレンジ基金プログラム」

政府はワーク・ライフ・バランス政策の導入を検討する企業に対し、専門のコンサルティングを受ける機会を与える「チャレンジ基金プログラム（Work-life Challenge Fund）」¹²の制度（コンサルティング費用などの一部を政府が負担）を設けた。この基金を利用したい雇用主は、申請書を貿易産業省（DTI）に提出して審査を受ける。申請対象は、民間企業だけでなく、公的機関、ボランティア団体も含まれ、その企業規模は関係ない。審査の結果、選ばれた企業は、政府によって選定されたコンサルティング機関から定期的に最長 1 年間無料で支援を受けることができる。こうして、企業は、専門家の力を借りることによって、個々の実情に応じた最適なワーク・ライフ・バランス施策を実現するための雇用環境を整備することができるようになった。また、このプログラムを活用した企業から情報収集を行い、企業実績にも良い影響を与えた具体的な事例やその成功要因

¹² 貿易産業省（DTI）の HP (http://164.36.164.20/work-lifebalance/funding_challenge.html)参照。チャレンジ基金の受付は 2003 年 7 月に終了し、現在はその関連する業務は「貿易産業省ビジネス・サポート・ソリューション」に引き継がれている。

の情報を提供することで、企業側にワーク・ライフ・バランス施策の導入は企業の業績向上につながることを認識させ、その自主的な取組みの促進を図っている。このチャレンジ基金は、2000年～2003年まで1,150万ポンド（約23億円¹³）を投入して行い、合計448社が利用し、120万人の従業員がその影響を受けた。参加企業の92%が「同プログラムは役に立った」と評価している。

（２） 「ワーク・ライフ・バランスのための雇用主連盟」の設立

このキャンペーンのもう一つの柱は、「ワーク・ライフ・バランスのための雇用主連盟（Employers for work-life balance：以下 EfWLB という。）」の設立であった。これは、自らワーク・ライフ・バランス施策を導入してそのメリットを享受している先進的な雇用主が、ワーク・ライフ・バランスの普及促進に取り組むために結成したものである。22の大手企業、任意の部門から選ばれた14の提携団体、仕事と家庭の問題に関心のあるロビーグループにより設立された¹⁴。企業社会において望ましい慣行を推進するために、政府と連携して活動に取り組むことを目的としている。

このワーク・ライフ・バランス・キャンペーンは貿易産業省（DTI）と EfWLB との連携のもとに展開された。貿易産業省（DTI）は、EfWLB を通じて最適な支援策の情報を収集・分析し、その結果をホームページで提供している。また、EfWLB のホームページ¹⁵では、企業がワーク・ライフ・バランス施策をどのように取り入れていくべきかについて、例えば、法制度、用語解説、困ったときの解決策、自社がどれだけ進んで（又は遅れて）いるかを評価するためのベンチマーキング・ツール、多種多様な業種・規模の事例など、幅広く情報提供している。

3 具体的な政策内容

政府主導で始まったワーク・ライフ・バランスの推進は、①新たな労働規制の制定、②出産・育児休暇等の法改正、③子どものいる世帯への経済的支援の引き上げ、④保育所整備など、企業の取組みを後押しする形で施策¹⁶を講じた。特に注目されるのは、2002年雇用法（Employment Act 2002）で「フレキシブル・ワーキング（Flexible Working）を要求できる権利」が認められたことで、6歳までの子どもを持つ親は雇用主に対して柔軟な働き方を要求する権利が規定された。また、「父親休暇」が法制化されるなど、父親の子育て参加を支援する施策も打ち出されている。

なお、ブレア前首相も第4子誕生の際に、この制度を利用している。

¹³ このレポートでは、1ポンド＝約200円として計算する。以下同じ。

¹⁴ EfWLB は2003年3月に解散したが、事業は「The Work Foundation」に引き継がれ、ホームページも継続している。www.employersforwork-lifebalance.org.uk

¹⁵ www.employersforwork-lifebalance.org.uk

¹⁶ P13 表3 参照

(1) 新たな労働規制の制定

ア 労働時間規制 (Working Time Directive)

EU¹⁷の「労働時間指令」によって加盟国の国内法の整備が要請されていることを受け、1998年に初めて整備された。労働時間の上限を週48時間とすること、労働時間6時間当たりの休憩時間の設定、最低4週間の年次有給休暇の付与、夜間労働時間の上限を8時間とすることなどが規定されている。但し、労働者が個別に合意すれば、週48時間を越えて働くことができる。

イ パートタイム労働に関する規制 (Part-time Workers Regulations 2000)

EUの「パートタイム労働に関する指令」を受けて定められた同規則は、パートタイム労働者が労働契約条件において、比較可能なフルタイム労働者よりも不利な扱いを受けないことを保障するものである。

(2) 出産・育児休暇等の法改正

1999年雇用関係法 (Employment Relations Act 1999)、2002年雇用法 (Employment Act 2002) では、ワーク・ライフ・バランスの支援に関する重要な規定が盛り込まれた。

① 出産休暇の拡充

出産休暇は通常の出産休暇 (有給) 26 週及び追加の出産休暇 (無給) 26 週、合わせて最長 1 年とされた。(同法施行前は、有給休暇 18 週、追加休暇 (無給) 29 週であった。) また、法定出産給付の上限額が週 75 ポンド (約 15,000 円) から 100 ポンド (約 20,000 円) に引き上げられた。

② 育児休暇

育児休暇については EU の「育児休暇に関する指令」を受け、1999 年雇用関係法 (Employment Relations Act 1999) に基づき、出産・育児休業等に関する規則 (Maternity and Parental Leave etc. Regulations 1999) により規定されている。

1 年以上勤務している男女労働者は、1 週間単位で 1 年間に 4 週まで、子どもが 5 歳になるまでの間合計 13 週の育児休暇 (無給) を取得できる (障害を持つ子どもの親の場合は、その子どもが 18 歳になるまでに 18 週取得可能)。

③ 父親休暇の導入

2003 年 4 月以降に生まれた子どもの父親は、連続する 1 週又は 2 週の有給休暇が取得できる。但し、休暇の最終日が子どもの誕生から 8 週以内でなければならない。休暇中は法定父親給付が雇用主から支給される。これは、

¹⁷ 欧州連合 (European Union) の略。欧州共同体 (EC) から発展し、1993 年 11 月 11 日に施行されたマーストリヒト条約により発足した。本部はベルギーのブリュッセルで、ヨーロッパ各国において経済、政治、軍事など社会的なあらゆる分野での統合を目指している。2008 年現在の加盟国は 27 か国である。

法定出産給付と同水準、すなわち、週 100 ポンド（約 20,000 円）又は平均週給の 90%のいずれか低い方である。

④柔軟な働き方（Flexible Working）を要求する権利の新設¹⁸

6 歳未満の子ども又は 18 歳未満の障害をもつ子どもの親は、柔軟な働き方を要求する権利がある。請求日までに 26 週以上連続して働いていることが条件である。柔軟な働き方とは、労働時間の変更、勤務時間帯の変更、在宅勤務のいずれかで、雇用主はその申し出を真剣に検討する必要がある。但し、業務上の理由¹⁹がある場合のみ、その要求を断ることができる。

手続きの流れについては、まず従業員が希望する柔軟な働き方、働き方の変更を開始する期日、世話をする子どもとの関係などを明らかにした文書を提出し、提出後 28 日以内に雇用主と従業員との間で希望する勤務体制について話し合いがなされる。話し合いから 14 日以内に、雇用主は要求の許諾について従業員に文書で通知することになっている。

表 2 柔軟な就業形態の例²⁰

		名 称	内 容
時 短 型	労働時間 の短縮化	パートタイム (Part-time)	週 30 時間未満の労働
		学期期間労働 (term-time working)	子どもの学校の学期中のみ労働する就業形態
		期間限定時短制度 (reduced hours for a limited period of time)	一定期間のみ労働時間を短縮して、その後通常の労働時間に回復していく就業形態
		ジョブ・シェアリング (Job sharing)	フルタイム労働を複数人で分けて労働時間を分割する就業形態
裁 量 型	勤務時間 の柔軟化	フレックスタイム (Flexi time)	週あたりの総労働時間は定められているが、始業時間と終業時間を雇用者が自由に設定できる就業形態
		集中労働制 (compressed working week)	週あたりの総労働時間を減少させずに 1 日当たりの労働時間を増加させて出勤日数を減らす就業形態

¹⁸ 詳細な手続き等は、「the Flexible Working(Procedural Requirements) Regulations 2002」で示されている。

¹⁹ 具体的には、次のような理由が考えられる。①追加費用の負担、②顧客需要への対応能力に不利益な影響、③現在のスタッフの間で職務を組み直すことができない、④追加スタッフを雇用することができない、⑤業務の質への不利益な影響、⑥業績への不利益な影響、⑦申請した労働者が希望する就労期間では十分に職務を果たせない、⑧組織の構造的な改編の予定がある。

²⁰ National Centre for Social Research (NatCen), The Second Work-Life Balance Study: Result from the Employer Survey – Main Report, DTI Employment Relations Research Series No.22, 2003.pp.14-15 をもとにみずほ情報総研作成を参照。

		年間労働時間契約制 (annualized hours)	年間の総労働時間をあらかじめ使用者と契約して、雇用者は好きな時間に仕事ができる就業形態
	勤務地の柔軟化	在宅勤務 (homeworking)	雇用者が労働時間の全部又は一部を自宅で行う就業形態
その他		シフト労働 (Shift working)	営業時間が1日8時間よりも長い雇用主向けで、あらかじめ、契約しておけば割り増し賃金を払う必要がない。
		時差出勤・終業 (Staggered hours)	業務の開始・終業時間を人によって変える。時間帯によって必要な人員数が変動する小売業などには好都合。

(注)「時短型」「裁量型」はみずほ情報総研による分類。

(3) 子どものいる世帯への経済的支援の充実

保守党政権時にも、児童手当の支給など、働く親を支援する制度があったが、ブレア政権になり、さらに働く親に対する子育て費用への支援が充実している。

①「児童手当 (Child Benefit)」の引き上げ

16歳未満の子どものいるすべての家族を対象とし、所得制限はない。19歳未満で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。2007年度の支給額は、第1子の場合、週18.10ポンド(約3,620円)、第2子以降は、一人当たり週12.10ポンド(約2,420円)である。

②チャイルド・トラスト・ファンド (Child Trust Fund : CTF) の導入

2005年から子どもの経済的自立を支援するために、2002年9月以降に生まれたすべての子どもを対象に、子ども名義の口座を作り、250ポンド(約50,000円)を支給することにした。なお、低所得世帯の子どもには500ポンド(約100,000円)が支給される。子どもが18歳になれば、引き出すことができる。利子等の非課税の枠もある。

③民間企業の「育児バウチャー (childcare Voucher)」制度への支援

雇用者の保育費軽減のために、企業が福利厚生として提供する「育児バウチャー」について、週55ポンド(約11,000円)まで税・国民保険料の控除が認められる。

④各種タックス・クレジット (Tax Credit) の見直し²¹

1999年タックス・クレジット法 (Tax Credit Act 1999) に基づき、従来の家族クレジットに代わり、就労家庭向けタックス・クレジット (Working Families Tax Credit) が導入された。その後、2002年タックス・クレジット法 (Tax Credit Act 2002) により、2003年4月から、16歳未満の子

²¹ http://www.hm-treasury.gov.uk/press_109_07.htm

どもがいる世帯を対象に、「児童タックス・クレジット（Children Tax Credit）」と、子どもの有無に関わらず、低所得の就労世帯を対象とした、「勤労者向けタックス・クレジット（Working Tax Credit）」を設定した。こうしたタックス・クレジットは、国税庁が管理し、雇用主を通じて該当者に支給される。双方とも、所得制限がある。

（４） 保育所整備等（保育サービスの拡大）

1998 年から「全国児童ケア戦略²²（the National Childcare Strategy）」に基づき、14 歳までの子どもを対象とした保育サービスが、地方自治体、企業、非営利団体との連携のもとに提供されている。同戦略に基づき、2004 年末までに全国で 52 万 5,000 か所の保育所が新設された。また、1999 年からシュア・スタート（Sure Start Programme）²³が開始され、就学前の子育て環境整備も行われている。2004 年 12 月には、新たに「子育て支援 10 か年戦略(Ten Years Strategy)²⁴」が策定され、保育・教育の統合化したサービスの拡充に政府は力を入れている。

表 3 ブレア政権で導入されたワーク・ライフ・バランスに関連する施策

		内容
労働規制	労働時間規制（1998 年）	週 48 時間労働規制(例外規定あり) 年次有給休暇制度等
	パートタイム労働者の不利 益取扱いの防止に関する規則（2000 年）	パートタイムは比較可能なフルタイム労働者よりも不利な扱いを受けない（「時間比例」という観点から均衡処遇）
	柔軟な働き方への申請権 （2002 年雇用法）	6 歳以下の子どもか、あるいは 18 歳以下の障害者をもつ親は、柔軟な雇用形態で働くことを申請する権利を持つ

²² ブレア政権は、教育が政府の最優先課題と位置づけ、誕生時のマニフェストの中で、ワーク・ライフ・バランスの観点から、子どもは人生最善のスタートを切るべきであるとし、子どもと家庭の支援をすることを約束していた。それを実現すべく、この政策提案書の中で、①児童ケアの質の向上、②経済的に負担可能な児童ケア、③児童ケアの定員数の拡大を主要な 3 つの柱として、児童ケア政策の改革を示した。

²³ 詳細は第 2 章

²⁴ 詳細は P31～34

		但し、事業主が申請拒否できる理由を広範に容認
出産・育児に伴う休暇	出産休暇手当の引き上げ (2002 年雇用法)	出産を理由に就労継続できない女性に対して、事業主は「法定出産給付」を支給する。法定出産給付は、2003 年 4 月から週 75 ポンド (約 15,000 円) から同 100 ポンド (約 20,000 円) に引き上げられた。
	追加的出産休暇 (無給) (2002 年雇用法)	26 週間の「有給出産休暇」に加えて、「無給出産休暇」を 26 週間とする。これにより、母親の法定出産休暇は最長 1 年間となる。
	父親休暇の創設 (2002 年雇用法)	2003 年 4 月より、子ども誕生にあたり、父親にも 2 週間の「法定父親休暇」を定め、法定出産給付と同額の給与が支払われる。但し父親が同休暇を取得できるのは、子どもの誕生から 8 週間以内に限る。
	男女を対象にした育児休暇の創設 (1999 年雇用関係法)	1 年以上勤続する男女労働者は、子どもが 5 歳になるまでに合計で 13 週間の育児休暇 (無給) を取得できる。障害児をもつ親の場合、子どもが 18 歳になるまでに 18 週間 (無給) 取得できる。
経済的支援	「児童手当」の引き上げ	16 歳未満の子どものいる全ての家族が対象。所得制限はない。 < 2008 年度の支給額 > 第一子：週 20 ポンド (約 4,000 円程度) 第二子以降：1 人当たり週 13.20 ポンド (約 2,640 円)
	「児童タックス・クレジット」の新設	2003 年 4 月より「児童タックス・クレジット」を設定。 16 歳未満の子どものいる世帯が対象。所得制限あり。

「Child Trust Fund(チャイルド・トラスト・ファンド)」の導入（2005年）	子どもの経済的自立を支援するために、2002年9月以降に生まれた全ての子どもを対象に、子ども名義の口座に250ポンド（約50,000円）（低所得世帯の子どもは500ポンド（約100,000円））を支給。家族が運用。利子などについて非課税枠がある。子どもは18歳になれば引き出すことができる。
民間企業の「育児バウチャー」を支援	従業員の保育費軽減のために、企業が福利厚生費として提供する育児バウチャーについて、週55ポンド（約11,000円）まで税・国民保険料の控除を認める。
保育所整備	2005年度までに保育予算を15億ポンド（約3,000億円）まで増加させる。 2004年4月までにイングランドで160万人分の保育所を創出。 シュア・スタートの実施。

（資料）HM Treasury & DTI（2003）、HM Treasury（2003）などをもとにしたみずほ情報総研作成を参考。

第2章 シュア・スタート (Sure Start Programme)

第1章で、現労働党政権がいかにして、ワーク・ライフ・バランス政策を推進してきたかについて述べた。

ここでは、ワーク・ライフ・バランス政策を推進する中で、働く親の子育て環境の整備をするために始まった「シュア・スタート」について説明する。また、この政策を通じて、政府が子どもの貧困、社会的排除を削減するためにどのように取り組んでいるのかを述べる。

第1節 概要

シュア・スタートは、1999年から始まった政府主導の施策で、すべての子どもが最善のスタートができるように早期教育 (early education)、保育 (childcare)、保健 (Health)、家族支援 (Family support) のサービスを統合化して行うものである。2003年3月に政府の発表した政策提案書である「すべての子どもたちが重要 (Every Child Matters)」には、政府と地方自治体が目指すべき5つの成果、つまり、①子どもと家族の健康に関する状況を改善すること、②犯罪率を削減すること、③子どもの貧困を削減すること、④親が教育を受けるか就労することができるようにすること、⑤一人親が就労や就労するための職業訓練を受ける機会を支援することが挙げられているが、この成果達成に貢献しうるものである。

このプログラムは、ボランティアセクター²⁵、民間セクター、コミュニティ、親だけではなく、保健サービス、社会サービス、早期教育といった法定のサービス提供者をも結び付け、児童とその家族に必要なサービスを統合して、そのニーズに応じて提供する。

当初は、胎児期間から4歳までの子どもが対象であったが、14歳まで（障害のある子どもについては、16歳まで）に対象が拡大された。但し、この事業の対象となる地域はイングランドのみである。

なお、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドについては、早期教育と保育に対する権限がそれぞれの自治政府に委譲されており、それぞれがシュア・スタートに代わるものを実施している。

第2節 取組みの経緯

1 導入の背景

1997年に保守党から政権を奪取した労働党がマニフェストの公約の中で「教育は、労働党の第一位優先順位の政策である」と位置づけ、将来の英国を支える子どもに対する就学前段階での保育・早期教育を重要視した。

²⁵ 「ボランティアセクター」という言葉は、社会生活の改善のために自発的かつ無償で様々なサービスを提供するボランティア団体等の総称であり、日本では「ボランティアセクター」という言葉も使われている。（クレアレポート第228号「英国におけるボランティアセクター」より）

その背景には、学校からの学習成果を向上させるためには、就学前からのスタートが重要であり、早期教育を受けることで、その後の子どもの発達に大きな影響を与えるという考え方がある。さらに、第1章で前述したように共働き家庭の増加や一人親家庭の増加、貧困な家庭で育つ子どもの増加等がある。保守党政権でも、貧困な家庭で育つ子どもの問題には注目していたが、それは、手当てなどの資金援助をやめて、就労を促そうとするものであった。しかし、労働党政権は、働けない理由として、保育サービスの不足に注目し、保育サービスを充実させ、親にサービスの選択肢を多く与えることに努めている。これは、出産を終えて、仕事に戻りたい母親を支援する目的もある。女性の働き方に対する考え方も変化してきており、育児中の女性も、よい保育施設があればまた働きたいと考えている。さらに、貧困家庭への援助にもつながる。

2 就学前児童モデルセンター (Early Excellence Centre)

1997年12月から「就学前児童モデルセンター (Early Excellence Centre)」プログラムが始まり、全国各地に就学前児童モデルセンターが設置され、児童とその家族を対象とした教育と保育の統合化したサービスのモデルになった。すなわち、親、養育者、家族及びより広いコミュニティに対し、教育と児童のデイ・ケアを1つの場所に統合化して、直営あるいは、他の関係団体と協力して質の高い事業を実施するようにした。

教育と保育を統合し、親・家族への支援、特別な支援が必要な児童への早期のかかわり、親のための教育・研修（就労のためのものも含む）、親が子育てを学ぶ環境も提供されるなど、親へのサービスをも含めた総合的なセンターである。

2003年末までには、目標の100箇所を越える107箇所がイングランド内に設置された。一般的には恵まれない地域に多いが、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、9,500万ポンド（約190億円）が投入された。

(1) 主な活動内容

このセンターは、子どもと家族に対する教育と保育サービスにおいて質の高いものを提供することが期待されており、より充実させるため、次のようなサービスを提供し、事業展開している。

- ・センターを拠点に1日ベースと年間ベースのサービスを実施することで、質の良い早期教育と保育サービスを統合して提供。
- ・家族や親の役割などを学べるように、親や養育者を支援すること。
- ・親や養育者に対し、例えば、家庭支援、相談、情報提供といったサービスを支援すること。

- ・特別な支援が必要な子どもの将来をよりよくするため、どこにいても普通学級で適切な教育を受けることができるように、そうした子どもの早期発見と治療を効果的に行うこと。
- ・子どもを持つ親や職業技術を高めたい人々を含む成人に対する研修や成人教育にアクセスすること。
- ・「the Early Years Development and Childcare Partnership」の研修と開発戦略に貢献し、優れた事例の普及を通して、ボランティアセクター、民間セクター、チャイルドマインダー、その他の保育関係者を含む早期教育従事者が行う保育と統合化された早期教育の水準を上げること。

(2) ガイドライン（指針）

以上のサービスを提供するにあたり、センターは次の指針に基づき事業を実施する。

- ①教育、社会福祉、保健、コミュニティサービス、その他の関係機関、サービス従事者との効果的な連携をする。
- ②孤立した家族や恵まれない家族に対する社会的一体性、機会の平等、人種的平等の推進に特に注意を払う。
- ③学校は、学校の始まる前後で養育者と一緒に、子どもに教育と学習の支援を続けるように、協働する。
- ④事業の効果と効率性を監視し、評価する。

3 行政組織の一元化

1997 年当時は、先に述べたように、幼児教育については教育雇用省（Department for Education and Employment : DfEE）が、また、保育等の児童福祉について保健省（Department of Health : DH）が所管していた。

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、1 つの省の下に統合することを発表した。その理由として、保育と幼児教育を区別することが難しくなっており、就学前児童とその親のニーズを十分満たす施策を実施するためには、この二つを統合する必要があると考えたためである。その結果、同年 4 月から教育雇用省が保健省から保育に関する権限を引き継ぎ、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。そして、シュア・スタートを開始するにあたり、教育雇用省の学校局にシュア・スタート課を設置した。地方においても保育は社会サービス局、幼児教育は教育局が所管していたが、教育局に一元化した。

その後、2001 年には、教育雇用省と社会保障省が再編され、教育技能省（Department for Education and Skills : DfES）と雇用年金省（Department for Work and Pensions : DfWP）が新設された。教育技能省には、従来の教育雇用省

から教育行政、職業訓練、生涯教育を引き継ぎ、雇用行政及び障害者行政については、新たに設けられた雇用年金省が引き継いだ。

さらに、2003年の省庁再編に伴い、児童担当大臣（Minister of State for Children）が置かれるようになった。

また、2007年6月に誕生したブラウン新労働党政権は、教育技能省及び貿易産業省（Department for Trade and Industry : DfTI）を廃止し、新たな3つの省を創設した。

これにより、19歳までの児童・青少年に関する政策は、新たに創設された児童・学校・家庭省（Department for Children, School and Families: DfCSF）が一体的に推進することになった。児童の学習に関する家庭のバックグラウンドや環境の重要度を認識した横断的組織として、教育だけではなく、児童福祉への責任を追加した省庁として設置した。

なお、科学・イノベーション関連業務、ならびに高等教育、職業技能教育に関する業務については、新たに設置されたイノベーション・大学・職業技能省（Department for Innovation, Universities and Skills : DfIUS）に引き継がれた。

第3節 シュア・スタートの目的と方針

1 目的

シュア・スタートは、すべての子どもがその人生において最善のスタートを切ることができるように、早期教育(early education)、保育(childcare)、保健(Health)、家庭支援(Family support)のサービスを統合して行うものである。つまり、①すべての子どもが児童ケア²⁶を利用できる機会を増加させ、②子どもの健康と情緒発達を改善し、③親に対し、親になることや就労に対する意欲を持つことを支援し、子ども、親及びコミュニティにとってよりよい成果を達成することを目的とする。

これは、政府の基盤となる政策で、子どもが元気で、学校に就学できるように身体的、知的、社会的発達を促すために、もうじき親になるカップルや親、養育者と共に、子どもの貧困と社会的排除について取り組むものである。

①早期教育（early Education）

貧困、低所得、社会的階級、親の教育水準などは、子どもの人生のチャンスに極めて早い時期から大きな影響を及ぼす。義務教育が始まってからの学校教育における成果を向上させるためには、就学前からのアプローチが重要である。質の高い就学前の教育を受けることは、その後の子どもの発達（社会性、情緒、認知力、学習能力等）に大きな影響を与えることになる。

²⁶ 本書では、ブレア労働党政権以降、幼児教育と保育サービスを統合して政策展開するようになったため、幼児教育、保育、保健など子どもに関わるケア全般について指す場合には、「児童ケア」を用いることとする。

②保育 (Childcare)

すべての子どもが保育サービスを利用できる可能性を高め、その身体的情緒的発達を改善し、親に対しては、就労への意欲を生かせるよう支援することが重要である。

政府としては、親が子どもに十分な保育サービスを受けることができるよう経済支援を行い、特に恵まれない地域でのサービスを発展させる。

③健康 (Health)

シュア・スタートは、最も恵まれない子どもとその家族が保健サービスにアクセスしやすくすることによって、子どもの健康と健康格差を縮小することに寄与する。

政府の保健戦略 (Health Strategy) は、予防とニーズの早期発見を基盤とする。多くのシュア・スタートのサービスは、保育サービスや早期教育といったものが多く、第一に健康に焦点をあてたものではないが、児童と家族の健康と福祉に大きな影響を与えるものである。

④家庭支援 (Family Support)

強く安定した家庭生活をもたらすために家族を支援することを目的にしている。政府は、子どもたちの人生をよりよいものとするためにその核となる親や養育者を支援し、本当に必要なところに支援を行い、親と子どもを十分成長させることができるようにしたいと願っている。このサービスには、家族の結びつき、親同士の関係や親子関係を強化し、維持し、発展させるための親の役割において、個々人を支援する活動も含む。

2 取組方針

児童・学校・家庭省 (Department for Children, School, Family : DfCSF) がシュア・スタートを担当する政府機関であるが、直接的には、児童・学校・家庭省 (DfCSF) の中の「早期教育、学童保育 (Extended school)、児童ケアグループ (The Early Years, Extended Schools and Childcare group)」がシュア・スタートを担当する。同グループは、胎児期間から 14 歳までの子どもを持つ家族を支援する。特別な教育的支援が必要な障害を持つ子どもについては、16 歳までの子どもとその家族が対象となる。早期教育、児童ケア、ローカル・プログラムなどの関係事業を最善のものにするために、以下の方針に基づき、シュア・スタートを実施することとしている。

①Working with parents and children (親や子どもと協働する)

すべての家庭が、子どもと親の双方にとってよりよい効果をもたらす一連のサービスにアクセスし、その必要性を認識し、向上心を伸ばせるようにする。

②Service for everyone（すべての人のためのサービスを）

すべての人のためのサービスであるが、すべての人のために同じサービスを提供するものではない。異なる家庭、異なる地域、同じ家庭でも時が異なると、明らかに各家庭の必要とするものが異なる。シュア・スタートはこうした様々な要望を認め、対応するようにする。

③Flexible at point of delivery（サービス提供に柔軟性を持たせる）

すべてのサービスにアクセスしやすいように事業計画を作成する。例えば、事業計画を作成する際に、開始時間、開催場所、交通手段、その他の子どもの世話について考慮する必要がある。政府がやるべきことは、サービスを求めている家庭が1本の電話で必要とする保健サービスと家庭支援サービスを受けることができるようにすることである。

④Starting very early（とても早い時期に開始する）

児童と親に対するサービスは、妊娠中の訪問から始めるようにする。

これは、妊娠中の健康についてアドバイスするだけでなく、親になるための準備、出産後の職場復帰（あるいは、仕事の再開）について、オプションの児童ケアについてのアドバイス、利用可能なサービスの支援なども含まれる。

⑤Respectful and transparent（尊敬と透明性を持つ）

サービスが無料であるかどうかにかかわらず、親が利用しやすいサービスにする。

⑥Community driven and professionally coordinated（コミュニティ単位で実施し、専門家がコーディネートする）

子どもと家庭の問題に関係するすべての専門家が、その専門知識を共有し、地域住民にサービスの優先性を聞くようにする。これは、相談を通じて行うことができ、日々親の声に耳を傾けることである。

⑦Outcome driven（成果を出す）

子どもと親に対するすべてのサービスは、子どもがより良い成果を出すことを目的の中心とする。政府は、この目的を認識し、煩雑なお役所手続きを減らし、親が利用しやすいように資金の確保をする必要がある。

第4節 シュア・スタートの主な内容

シュア・スタートは、14歳までの子ども（障害をもち、特別な教育的支援を持つ場合には16歳までの子ども）を対象とし、その親やコミュニティをも支援するものである。現在のところ、シュア・スタート児童センターと早期支援プログラムから保健や経済上の問題をはじめとする情報やアドバイスといった広範囲にわたるサービスが利用できる。以下、主なものを紹介する。

1 シュア・スタート・地域プログラム (Sure Start Local Programme)

最初のシュア・スタート・地域プログラムは、恵まれない地域に住んでいる4歳以下の児童とその家族を対象に、早期教育、保育、保健、家庭支援を統合化したサービスを提供するものとして1999年に政府の事業として始まった。そして、生まれる前から4歳までの子どもとその家族の健康と福利を改善し、就学時には子どもの能力を開花する準備ができるようにするために実施された地域ベースの戦略であった。具体的には、①利用可能な児童ケアサービスの定員の拡大、②児童の健康、幼児教育及び情緒的な発達の増進、③親に対する育児及び就労の支援等を行うもので、次第に対象地域が拡大され、全国で実施されるようになった。

現在では、地方自治体が、地域の実情とニーズにあわせて4歳以下の児童とその家族に関するサービスすべてについて計画を立て、政策評価を行うことになっている。評価結果については、各自治体のウェブサイトの評価レポートを載せている。

2008年2月現在、524の地域プログラムが実施されており、3で述べるシュア・スタート児童センターの事業の基礎となっている。なお、政府は、このプログラム実施のために、1999年から2004年までに、7億6千万ポンド（約1,520億円）を支出した。

2 近隣地域保育園 (Neighbourhood Nurseries)

近隣地域保育園は、2001年に最も恵まれない地域とより豊かな地域との間における児童ケアの不均衡を減少させるために導入された。

イングランドの最も恵まれない地域の5歳以下の子どもを対象に、質が高く、利用しやすい、手頃な利用料の1日保育の施設を45,000か所設置することが目的である。従来、こうした地域の多くは、全く、あるいは、ほとんど児童ケアが提供されていなかった。

実際には、142の地方自治体で実施され、このプログラムのための資金が、IMD2000²⁷によって定義されたイングランドで最も恵まれない地域で利用された（この他の恵まれない地域にも、必要な支援を行うように努めている。）。

この新しく始まった児童ケア施設では、多様な児童ケアサービスが公共セクター、民間セクター及びボランティアセクターによって提供されている。また、異なるいくつかのセクターによる共同事業もある。

このプログラムによって提供されたフルタイムの児童ケアの中には、保育と幼児教育を統合したものもあり、親を対象としたトレーニングを含む子どもを持つ家族への支援を行う。このプログラムの多くは、シュア・スタート地域プログラムと関連性がある。

²⁷ 「Index of Multiple Deprivation 2000」の略。多様な指標を用いて、地域の荒廃度を測る指標。

なお、2004 年 8 月までに、同プログラムの目的が達成され、既に同プログラムは終了しているが、この事業が次に述べるシュア・スタート児童センター事業の基礎となっている。また、2004 年末までに、1,279 か所整備された。

3 シュア・スタート児童センター (Sure Start Children's Centre)

シュア・スタート児童センターは、各地域において、5 歳以下の子どもとその家族を対象に、継ぎ目をなくし包括的に統合したサービスと情報を提供し、多種多様な専門家のアドバイスを求めることができるセンターである。

このセンターは、先行的に実施されたシュア・スタート地域プログラム、就学前児童モデルセンター及び近隣地域保育園の成果を基礎として、子どもとその家族にとってよりよい成果を導くために、2003 年から政府の中心的戦略として始まったものである。つまり、全く新しい概念の事業ではなく、それまでの優れた実践を取り入れたものであるといえる。

また、後述の「子育て支援 10 ヶ年戦略²⁸」が目指している、子どもを持つすべての家族が、その子どものために負担可能で柔軟性のある、質の高い児童ケアを提供できる場所として重要な役割を担う。

(1) 運営主体

地方自治体は、このシュア・スタート児童センターにおけるサービス提供の戦略的責任を与えられている。また、地方自治体は、親、民間セクター、ボランティアセクター、初期医療トラスト (Primary Care Trusts)²⁹、公共職業安定所 (Jobcentre Plus)、その他の鍵となる関係者と協議しながら、地域コミュニティのニーズに合うようにセンターの設置場所と事業の実施に関する計画を行っている。政府は、地方自治体のサービス提供の基盤を支援するために、「Together for Children³⁰」という民間セクターとパートナーシップを締結している。

(2) サービス内容

このセンターでは、妊娠中から 5 歳未満の子どもとその家族に対し、早期教育、保育、家庭支援、保健サービス及び就労支援等を統合したサービスを提供しているが、各地域のニーズによって提供するサービスは異なってくる。例えば、次のようなサービスを実施している。

²⁸ 詳細は P31～34

²⁹ 国民医療保健サービス ((National Health Service : NHS) の法定組織で、保健サービスを計画、健康管理を行う地方機関。

³⁰ イングランドに 2,500 のシュア・スタート児童センターを 2008 年までに設置するために、地方自治体を支援するために、子ども・学校・家族省と 5 つの民間セクターがパートナーシップを締結している。

www.childrens-centres.org

- ・全日の保育サービスと質の高い早期教育の提供（少なくとも、1日10時間、週5日、年48週提供する）
- ・質の良い教師情報の提供
- ・親に対する支援（parental outreach）
- ・家庭支援サービス
- ・保育ママのネットワーク（Childminder Network）³¹の本部としての役割
- ・妊娠中のサービスも含めた、子どもとその家族に対する保健サービス
- ・特別なニーズがある子どもと親への支援
- ・公共職業安定所（Jobcentre Plus）、地域の研修事業提供者（Local training providers）、高等教育機関等との効果的な連携

また、保育ママのネットワークの本部を提供するだけではなく、他のデイ・ケア施設、課外活動、学童保育（extended school）などと連携をするなど、地域内のさまざまなサービスの拠点となる。その他、両親教室、第2外国語としての英語のクラスなど、親のためのさまざまな講座の開設、各種手当への申請に係るアドバイスなどのサービスも提供することができる。

（3） 設置状況

まず、困窮状態が最も深刻な地域から導入され、現在では、1,262（2007年現在）のセンターがシュア・スタート児童センターに指定された。2008年までに2,500か所、2010年までにはすべてのコミュニティへの設置を目指している。

なお、シュア・スタート児童センターの大部分は、「初期のシュア・スタート助成金により整備された施設（earlier Sure Start funded Setting）」や保育園、小学校、非営利団体も含む早期教育の事業者など、既存の児童ケアサービス提供者から発展したものである。

トピック1：食事と栄養（Diet & Nutrition）

食事と栄養は、人生において健康の基礎となるものである。健康に良い食事は、肥満、心臓病、がんなどの疾患を含む健康問題のリスクを減少させることができる。

シュア・スタートには、親、養育者、早期教育の専門家が、どのようにすれば子どもたちに人生において最も健康な生活を与えることができるかについて情報提供する目的がある。栄養の摂り方が、生まれた初期の段階で設定される。特に幼児期、児童期は、その後の人生に影響を与える健康な身体と生活習慣を育む極めて重要な時期である。例えば、母乳は乳児に必要なすべての栄養を摂取でき、

³¹ 専門的資格を持つ保育ママが、ネットワーク・コーディネーターによって評価され、登録している団体で、質の高い児童ケア及び教育を確保するために、研修や情報提供を行っているネットワーク。

母親と乳児に健康面で恩恵をもたらすため、最近では、母乳を6ヶ月以上続けることが大切であるとのアドバイスをしている。

シュア・スタート児童センターは、妊娠、母乳、離乳、健康な食事、その他の栄養に関する情報提供をしている。

トピック2：社会的情緒的発達 (Social & Emotional Development)

これは、シュア・スタートの中で鍵となる分野であり、SDA Target³²の中で、社会的情緒的発達が正常レベルである児童の割合を増加することを目標に2006年3月まで実施された。

子どもの社会的情緒的発達は、将来の社会的機能、教育的機能、職業的成功ととても密接な関連がある。もし、情緒発達が子どものときに適切になされれば、学校の中でうまくやっていけるし、自信を持って協力的に仕事をし、柔軟にふるまうことがより一層できるようになる。社会的情緒的発達が未熟な子どもは、人間関係をうまく構築することができず、学問的な問題のリスクがあり、将来的に犯罪につながる可能性がある。また、身体的健康、メンタルヘルスの問題のリスクも高まる。

就学前の子どもの親子関係、そして保育者との関係が社会的情緒的発達の鍵となる。つまり、子どもの情緒を理解し、満たしていくために、親を支援していくことは、子どもの情緒を安定させることにつながり、社会適応力を身につけさせる助けになると言える。

政府は、子どもの社会的情緒的発達に関心を大きく寄せており、既に多くの施策を検討している。

トピック3：肥満対策

英国では最近、子どもの肥満が急増している。報告書「未来のために肥満に取り組む (Tackling Obesities: Future Choices) ³³」によれば、今後肥満対策をしなかった場合には、2050年までに子どもの25%が肥満になると予測される。

保健省と児童・学校・家庭省は、子どもの肥満と健康増進に係る政策を共同して所管する。2007年10月に、政府は、肥満対策について新しい目標と、新「子どもの健康と福利の公共サービス協定 (child-health and well-being Public Service

³² Service Delivery Agreement Targets の略で、前教育技能省のシュア・スタート課が2003年から2006年3月までの期間で設定した5つの目標、つまり、①児童ケアの利用可能性、アクセスしやすさ、十分さ、負担可能性及び質の改善、②学習の改善、③社会的情緒的発達の改善、④子どもの健康の改善、⑤家族とコミュニティの強化に対し、具体的な達成目標を設定したもの。

³³ 2007年10月17日に、幅広い専門分野から肥満に関する科学的な根拠を収集するために、「肥満に取り組む (Tackling Obesities: Future Choices)」という戦略的なプロジェクトが始まった。その目的は、長期的な視点で、いかにして、今後40年以上にわたる英国の肥満を減少させるかにある。

http://www.foresight.gov.uk/Obesity/Obesity_final/Index.html

Agreement)³⁴⁾ を発表した。その協定には、子どもの肥満の状況を測定する指標が設定されている。政府は、具体的な目標として、2020 年までに肥満の子どもの割合を 2000 年レベルまで減少させることを掲げている。

シュア・スタート児童センターは、この取り組みの鍵となる役割を担う。そこで、センターは、ダイエットと栄養に関する情報の提供、健康な食品の紹介とその利用方法の説明、運動教室の開催、母乳による育児の推進、必要な場合には、個人レベルのサポートも行っている。

4 児童ケア費用の経済的支援 (Help with Childcare cost)

児童ケア費用の支援には、様々なサービスの利用が可能である。これは、①とても若い親、②学生である親、③一人親、④職業訓練を受けているか働いている親、⑤既に働いているが児童ケアを利用したい親、を対象としている。

(1) 保育園の無料化 (Free Nursery)

2004 年 4 月から、すべての 3、4 歳児は、一定時間の早期教育を無料で受けることができるようになった。つまり、3、4 歳児が利用する保育に対し、週 12.5 時間 (1 日 2.5 時間)、年間 33 週分の費用が補助される。このサービスの提供は、プレスクール、プレイグループ、登録された保育ママのいる民間セクター、非営利団体の保育施設でもかまわない。

2006 年 4 月からは、週 12.5 時間、年間 38 週分の無料の早期教育を受けることができるようになった。特に親が何らかの申請をする必要はないが、追加のサービスを受けた場合には、必要な保育料を支払うことになる可能性がある。

政府は、3、4 歳児に対し無料の一定時間の早期教育を提供する事業者が教育水準局 (Ofsted) による監査を受け、その施設がイングランドにおける保育及び幼児教育の質の基準を確保できるように、地方自治体に幼児教育助成金 (Nursery Education fund) を拠出している。

(2) 児童タックス・クレジット (Child Tax Credit)³⁵⁾

これは、児童の養育一般のための税額控除であり、16 歳未満の子ども又は全日制教育を受けている 20 歳以下の者などがいる中低所得世帯を対象としたものである。具体的には、年収 58,000 ポンド (約 1,160 万円) までの家庭が対象で、少なくとも 1 歳未満の子どもが 1 人いる場合には、年収 66,000 ポンド (約 1,320 万円) が上限となる。支給額は、世帯基準額 (Family element)、児童基準額 (Child

³⁴⁾ 各省庁は、行政サービスの効率化及び近代化を実現するために、「公共サービス協定 (Public Service Agreement)」を導入し、達成すべき業績や効率化について目標を設定し、その達成状況について定期的に毎年度報告書を発表している。そのうちの、子どもの健康と福利を改善することを目標とした公共サービス協定を指す。<http://www.surestart.gov.uk/publications/?Document=1947>

³⁵⁾ <http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/TaxCreditsandChildBenefit/index.htm>

element) 等によって設定され、該当する額を合計したものが控除額の最高額になる。養育者の銀行口座に支払われる。

(3) 勤労者向けタックス・クレジットの児童ケア基準額 (Childcare element of Working Tax Credit)

これは、次のいずれかの条件を備えた低所得の就労世帯を対象とした税額控除である。

- ・一人親は、少なくとも週 16 時間働いている場合
- ・夫婦の両方が、週 16 時間以上働いている場合
- ・夫婦の片方が週 16 時間以上働き、片方は就労不能であるため働けない場合

このタックス・クレジットを受ける場合には、親は次に掲げる、質の保証された児童ケアサービスの 1 つを利用しなければならない。

- ・教育水準局 (Ofsted) に登録された保育 (例えば、保育ママ、ナニー、保育所、プレイスキーム (playschemes) , 課外クラブなど)
- ・学校の時間外に、学校で提供される児童ケア
- ・「児童ケアの認可スキーム (Childcare Approval Scheme) ³⁶」に認定された保育士によるもの
- ・認定された里親制度によるもの
- ・在宅でのケアを提供する登録事業者が派遣する訪問看護師など

このクレジットによる支給額は、上記に該当する児童ケアに要する費用の 80% まで請求することができ、その最高額は、児童 1 人の場合には、週 140 ポンド (約 28,000 円)、児童 2 人以上の場合には、週 240 ポンド (約 48,000 円) となる。

勤労者向けタックス・クレジットの児童ケア基準額 (Childcare element of Working Tax Credit) も児童タックス・クレジットと同様、主たる養育者の銀行口座に支払われる。

(4) 一人親のためのニュー・ディール政策 (New Deal for lone parents)

このプログラムの目的は、一人親が仕事に復帰することを支援することである。一人親で 16 歳以下の子どもを持ち、働けないか、あるいは、週 16 時間以下しか働けない者を対象に、「一人親のためのニュー・ディール政策 (the New Deal for Lone Parents scheme)」により就労に向けての準備に係る費用 (就労に向けての職業訓練費、交通費、児童ケア費用) を助成する。

³⁶ 教育水準局に登録義務のない児童ケア事業者のうち、子どもの自宅で行う児童ケア事業者 (例えば、ナニー) が、7 歳以上の子どもを対象に、その家庭でサービス提供をする保育ママが任意に登録する制度。このスキームに登録することにより、その事業者の質が公的に保証されることになり、養育者は勤労者向けタックス・クレジットの適用、児童ケアバウチャー制度の利用など経済的な支援を受けることができる。2005 年 4 月から開始されたが、2007 年 10 月に廃止された。

このプログラムを公共職業安定所に申し込むと、申請者は、パーソナルアドバイザーから助成金をどのように利用すべきかについてアドバイスを受けることができる。例えば、①興味のある仕事を得られるように、行動計画を立てること、②適切な仕事を探し、応募すること、③必要に応じて、職業訓練の機会や認定された児童ケアサービスを見つけること、④求職中にかかる費用の支援と就労することによって認められる給付金の説明、⑤仕事を見つけた後の助言など。

また、この事業は、次のような児童ケアの費用等を助成することが可能である。

- ・ ニュー・ディール政策の対象となる一人親が就職した場合、その子どもを預かる児童ケアサービス提供者に特別補助金を提供する（18～24 歳までの一人親は、6 ヶ月間週 60 ポンド（約 12,000 円）まで、また、25 歳以上の長期失業者の場合には週 75 ポンド（約 15,000 円）までとなる。）。
- ・ 若い一人親には、6 ヶ月間ボランティアセクターで働く機会を与える。
- ・ 1 年間を期限に、無料のフルタイムの教育と職業訓練の機会を提供する（18 歳から 24 歳までの若い人々には、職業訓練のために 750 ポンド（約 150,000 円）まで助成する。）。
- ・ 仕事に復帰、あるいは、職業訓練を受けたい一人親のために子育て費用を援助する。

（５） 児童ケアサービス提供者への財政支援や資本援助

児童・学校・家庭省の早期教育、学童保育、児童ケア・グループは、利用可能なさまざまな助成金の申込み方法についての詳細な情報を網羅した保育サービス提供者や **Business Support Officers(BSOs)**のための包括的な資金提供者名簿を発表した。同グループは、恵まれない地域における早期教育、児童ケア、その他家族を対象としたプログラムへの資金調達につながるように配慮している。資金提供（**Funding**）情報へのアクセス方法を合理化して改善し、児童ケアサービス提供者に対する官僚的な態度を減少させようとしている。

その結果、児童ケアに関する助成金制度の申込み方法は簡素化されており、多くの助成金制度は、各自治体の標準基金（**standard fund**）によって適正であるかどうか評価を受けることになっている。

（６） 雇用主からの支援（**Help from Employers**）

2005 年 4 月から国を挙げての「子育て支援 10 ヶ年戦略」を推進するために、政府は既存の税制度や国民保険（**National Insurance**）の免除について見直しをしている。

政府は、2005 年から、職場の保育園や育児バウチャーといった、雇用主が援助する児童ケアに焦点を当て、雇用主が、雇用者のための児童ケアサービスに対して支援することを奨励している。以下、雇用主からの支援の例を挙げておく。

- ・ 育児バウチャー（Childcare Voucher）

これは、児童ケアに係る費用を支払う 1 つの方法である。通常、バウチャーと引き換えに、児童ケアサービス提供者からそのサービスを受けることができる。

- ・ 児童ケア助成金

これは、児童ケアサービス提供者に対し、そのスタッフに必要な保育費用を助成するものである。例えば、休日用プレイスキームの助成であれば、1 日につき 5 ポンド（約 1,000 円）支払うことになる。

- ・ 職場環境

職場にある児童ケア施設の維持管理に係る資金調達や、そこで提供される児童ケアサービスについて、雇用者は、すべて、あるいは一部の責任を担っている。実際には、これは、職場の保育園か、社内、あるいは現場で実施される休日用プレイスキームのどちらかを指す。

第 5 節 特徴

1 教育と保育サービスの統合化

当初は先行的な政策として、恵まれない地域で幼児教育と保育サービスを統合化するために始まった事業であるが、現在では、全国を対象に、コミュニティをベースとした事業に拡大している。また、後述の「子育て支援 10 ヶ年戦略」、「the Children's Plan³⁷」の中で統合化したサービスの提供が普遍的なものに位置づけられている。

また、この統合化されたサービスの中には、親を対象としたものや保健サービスも含まれており、子どもとその親を対象とした総合的なサービスの提供になっている点も注目に値する。

2 児童ケアの質の向上

保守党政権以前においても、幼児教育及び保育サービスの質の一定水準を規定していたが、ブレア政権以降、幼児教育と保育サービスを統合化して提供していく過程で、その質をさらに高めるため、監査システムの一元化などを行った。

（1） 監査システムの一元化

従来、保育サービスについては各地方自治体の社会サービス局に監査責任があり、幼児教育については、教育水準局（Ofsted）の監査を受けるようになっていた³⁸。

³⁷ 詳細は、P42～44

³⁸ 「1996 年学校監査法（School Inspection Act1996）」、「1998 年学校基準・枠組み法（School Standards and Framework Act 1998）」に基づく。

2000 年には、「2000 年ケア基準法 (Care Standards Act 2000)」が制定され、幼児教育、保育施設の監査について抜本的な改革が行われ、2000 年ケア基準法第 6 章により、保育サービスも教育水準局による監査対象となった。

それによると、①イングランドの保育所及び保育ママ（子どもの家庭で保育サービスを提供するものや、遊びなどの活動 (activity) のみのサービスは除く）を監督する権限を地方自治体から教育水準局に移管する、②保育所の事業者及び家庭保育員は、教育水準局に登録の義務を負う（但し、子どもの家庭で保育サービスを提供するものや、活動 (activity) のみのものは除く）、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、8 歳未満の子どもの福祉・発達、保育をする者の適性、資格・研修の実施、安全性等に関し規則を制定する、などである。

（２） 児童ケア施設の基準

政府は、すべての児童の福利の向上と社会発達の成長には、教育水準と教育を受ける機会を高めることが大切であると考え、就学前の段階で質の良い保育と教育を確保することを重視した。

そこで、保育事業者及び家庭的保育 (Childminding) が提供する保育の質について、「8 歳未満の児童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) ³⁹」でそのベースラインを定めた。サービス別には、①全日保育 (full day care)、②半日保育 (sessional day care)、③臨時保育 (creche)、④学童保育 (out of school care)、⑤家庭的保育 (childminding) の 5 種類のカテゴリーについてそれぞれ全国基準が策定されている。この 5 種類の全国基準には、健康と安全、子どもの保護、特別なニーズ、学習と遊びを含む内容で、いずれも下記の 14 の基準で構成される。各基準は主基準と下位の詳細基準から成る。主基準は、5 種類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ごとに異なっている。

- ①基準 1 : 適切なスタッフ
- ②基準 2 : 組織 (職員の配置等)
- ③基準 3 : ケア、学習、遊び
- ④基準 4 : 物理的環境 (施設の安全性等)
- ⑤基準 5 : 設備
- ⑥基準 6 : 安全性
- ⑦基準 7 : 健康 (健康の増進、疾病の予防等)
- ⑧基準 8 : 飲食物

³⁹ 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 (The Day Care and Child Minding(National Standards)(England) Regulations 2003)」には、保育事業者及び家庭的保育は全国基準等に定める要件を満たされなければならないと定めている。

- ⑨基準 9：機会の平等（すべての児童に対する機会の平等及び差別のない実践）
- ⑩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）
- ⑪基準 11：児童の行動の指導
- ⑫基準 12：親及び養育者との協働
- ⑬基準 13：児童の保護
- ⑭基準 14：文書化（記録の保持等）

また、教育カリキュラムとして、「基礎段階向けのカリキュラム指針（Curriculum Guidance for the Foundation Stage）」が前教育技能省と資格・カリキュラム機構によって共同で作成されている。児童がその定められた教育目標を達成するように学ぶことを児童ケア事業者には求められている。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児童ケアを行うようになっている。

なお、この指針に基づくサービスを提供するためには、有資格の児童ケアのスタッフを増加させる必要がある。

3 その他

シュア・スタートの事業費総額は、1999 年は、わずか 2 億 1,300 万ポンド（約 426 億円）であったが、2004 年には、約 5 倍の 10 億 1,900 万ポンド（約 2,038 億円）と増加し、2007 年には、シュア・スタート児童センターが全国的に展開されることもあり、18 億 900 万ポンド（約 3,618 億円）の支出が計画された。

第 6 節 シュア・スタートの効果と今後の展望

1 シュア・スタートの効果と問題点

児童・学校・家庭省は、長期的に幅広く、シュア・スタートの効果及び費用対効果について評価を実施している。2001 年から 2008 年までをその第 1 段階として、ロンドン大学バークベック・カレッジのエドワード・メルヒッシュ（Edward Melhuish）教授を筆頭にして、研究者と専門家で共同して「シュア・スタートの全国的評価（National Evaluation of Sure Start : NESS）⁴⁰」を実施している。このチームでは、シュア・スタートについて、①事業実績の評価、②影響力の評価、③地域コミュニティの状況分析、④費用便益分析、⑤各地域プログラムの評価への支援という 5 つの要素を通して、次の核となる 3 つの論点に基づき、シュア・スタートの全体的な評価に取り組んでいる。

- ①既存のサービスを変更するのか？
- ②提供されたサービスは改善されているのか？
- ③子ども、その家族及びコミュニティは恩恵を受けているのか？

⁴⁰ <http://www.ness.bbk.ac.uk>

政府は、この評価を基に、シュア・スタートの効果を検討し、政府の政策提案書「すべての子どもが重要（Every Child Matters）」の5つの成果を達成しようとしている。そのため、シュア・スタートを始めとする幼児教育・保育サービスなどに費やした児童ケア関係の予算は2004年時点で、1997年以降約3倍に達した。また、児童ケアの施設数は52万5千カ所も増加した。

しかし、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、後述する「子育て支援10ヵ年戦略」の中で、未だ重要な課題が残っているとした。

- ・ 児童ケアサービスに柔軟性がなく、連携がとれていない。
- ・ 障害のある子どもや少数民族の子どもに対するサービスが不足している。
- ・ 児童ケアサービスの質にばらつきがあり、親が安心して預けることができない。
法で児童ケアサービスの質を規制し、監査体制は厳しいが、低賃金のため、児童ケア従事者の資格や資質に問題がある。
- ・ 児童ケアサービスの費用が高すぎるため、多くの親がこのサービスを利用するための経済的な負担が大きい。
- ・ 多くの家族が、いまだにその個々の事情に合い、子どもの成長に適する児童ケアを探すのが困難であること。
- ・ 親は、子どもと一緒に過ごせる時間を増やすために、柔軟な働き方を望んでいる。一方で、子どもが生まれてからも、仕事を続けてキャリアを積んでいきたいと思っているが、それができない親、特に母親が多すぎる。

2 子育て支援10ヵ年戦略（Ten Years Strategy）

2004年12月、前述の問題点を解決するために、政府は、予算編成方針（Pre-Budget Report）として、「子育て支援10ヵ年戦略（Choice for Parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare）」を発表した。これは、財務省、前教育技能省及び前雇用年金省が共同して策定したもので、従来の政策をさらに進めた、すべての家庭を対象とした総合的な子どもに関する2010年までの年次戦略である。この中で、改めて、政策提案書「すべての子どもが重要（Every Child Matters）」以降の明確な方向性と長期目標を示すとともに、政府が児童ケアサービスの充実、そして、ワーク・ライフ・バランス政策を継続的に支援することで、親が仕事と家庭を両立させ、子どもの貧困問題の解決につながり、国家としては経済的な繁栄を続けていく正しい基盤の形成につながるとして、その有益性を強調している。

（1） 施策方針

「子育て支援10ヵ年戦略」においても、「すべての子どもが重要（Every Child Matters）」とほぼ同様の次の3つの原則が明らかになっている。

- ①すべての子どもが最善の人生のスタートを切れるようにすること。確実に、乳幼児期からできる限り最善の環境を与えること。
- ②就労形態の変化に対応し、親、特に、母親が確実に仕事につき、キャリアを積むことができるようにすること。
- ③仕事と家庭生活の両立を図る上で、家族自身がそのバランスの選択を行いたいという期待を尊重すること。

また、政府は、2004 年からの 10 ヶ年における児童ケア政策に関するビジョンとして次の 4 点を挙げている。

- ①親が仕事と家族のバランスを選択する際に、十分支援できるようにすること。
- ②児童ケアサービスは、すべての家族が利用でき、個々の事情に適合した柔軟なものであること。
- ③児童ケアサービスは、世界で最高の質の水準のものにすること。
- ④すべての家族にとって、そのニーズに合う良質な児童ケアを経済的に負担可能なものにすること。

(2) 内容（目指すべき政策）

政府は、上記のビジョンについて、それぞれ次のような具体的な方針を掲げている。

①選択と柔軟性（Choice and Flexibility）

子どもを持つ親にとって、仕事と家庭のバランスのとり方について、より多くの選択肢が得られるようにする。

- ・次の国会終了（2005 年）までに、12 ヶ月間の有給出産休暇を実現することを目標とする。
その第一段階として、2007 年 4 月から、出産休暇を 9 ヶ月まで拡大する。
- ・次の国会終了（2005 年）までに、母親に、この有給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。
- ・すべての家族が、地域の児童センターを通じて、保健、家庭支援、児童ケアなどの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 ヶ所、2010 年までに 3,500 ヶ所に設置する。

②利用可能性（Availability）

14 歳未満の子どもがいる児童ケアを必要とするすべての家庭が利用できる各家庭の事情にあった、経済的に負担可能な、柔軟性のある質の高い児童ケア施設を確保する。

- ・2008年までに、地方自治体に各家族のニーズに適した十分なサービスの供給を行うための新たな義務を課す法律を制定する⁴¹。
- ・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、最終的には週20時間、年38週間の質の高いサービスの提供を目指す。
- ・2010年までに、すべての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授業時間以外のケアが受けられるようにする。

③質の確保（Quality）

高い技能を持った児童ケアと幼児教育の労働力を確保し、世界最高水準の質の高い施策を実施する。

- ・すべての保育施設は専門資格のある者が運営を行う。
- ・2006年度から毎年、質の高い、継続性のある、そして負担可能な児童ケアサービスの提供のために、1億2,500万ポンド（約250億円）の転換資金⁴²（Transformation Fund）を拠出する。
- ・2005年から、イングランドの児童福祉労働力開発協議会（the Children's Workforce Development Council : CWDC）⁴³が、新たな資格及びキャリア構成に関する協議を行い、児童ケアサービス従事者の抜本的な改革を行う。
- ・児童ケアの水準を向上させ、親へより良い情報を提供するため、規制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に関する新たな法的枠組みの導入、②異なる形態の施設がそれぞれ適した基準に従うように規制の対象範囲の見直し、③生まれてから5歳までを対象とする児童の発達及び学習を促進するために、質の高い教育及び保育の一元的な枠組みの創設などである。

④負担可能な価格（Affordability）

家族が、それぞれのニーズに合った、柔軟な質の高い児童ケアの費用を負担できるようにする。

- ・2005年4月から、勤労者向けタックス・クレジットの児童ケア基準の上限を週300ポンド（約60,000円）（子ども1人の場合、175ポンド（約35,000

⁴¹ 2006年に「2006年児童ケア法（Childcare Act 2006）」が制定された。

⁴² 地方自治体が、民間やボランティアセクターなどの児童ケア事業者に対し質の高い児童ケアに関わる人材を確保するために助成する制度。

http://www.everychildmatters.gov.uk/_files/C71930F785FEC9E5E44E2FC5D43DADF9.pdf

⁴³ 事業主の意見を代弁する組織、労働組合、地方自治体、その他イングランドで児童福祉労働力を強化することに関心のある団体で構成される団体。児童ケアサービスに関する資格と人材の養成の枠組みを作り、キャリアアップの促進、スタッフの保持を図ることによって、児童ケアサービスに関わる労働者の質の向上と確保を促進することをその目的とする。<http://www.cwdcouncil.org.uk>

円))に引き上げる。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、子どものいる就労世帯が負担する児童ケア費用の割合をさらに引き下げ、各家族にとって児童ケアを一層負担しやすいものにする。
- ・ロンドンにおける児童ケア費用が高額になっているという問題に取り組むために、大ロンドン市（Greater London Authority : GLA）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（約10億円）を拠出する。

3 児童ケアの質の確保－「Childcare Act 2006」

「子育て支援10ヵ年戦略」の中で重要な今後の課題の指摘を受け、2006年7月に「2006年児童ケア法（Childcare Act 2006）」が制定された。その中で、地方自治体に十分な児童ケアを確保する義務を明確化するとともに、児童ケアサービス提供者の登録・監査体制を整備した。

（1） 地方自治体の義務

「2006年児童ケア法」第1章には、①児童のための福祉の向上、②十分な児童ケアの確保、③親への情報提供に関する地方自治体の義務などを規定している。これによって、地方自治体の児童ケアに対する義務が明文化され、その対象範囲も要保護児童からすべての児童となった。

具体的には、①地方自治体は、保育と教育など、就学前の児童に関するすべてのサービスを統合させ、利用しやすい形態で提供することによって、児童の学習・発達の成果を改善する義務がある。特に、貧困で発達リスクがある児童とそうでない児童との間の不平等を削減させなければならない。②地方自治体は、親が就労し、あるいは就労準備のための訓練・教育を受ける場合に、ボランティアセクターと協働して、十分な児童ケアを確保できるようにする義務を有する。③親に対し、児童ケア、その他の親を支援するサービスについての情報を提供し、助言をしなければならない。

以下、この地方自治体の義務に関連した、「児童・学校・家庭省（DfCSF）」による主な指針等を挙げておく。

ア 十分な児童ケアを確保する指針（Securing Sufficient Childcare guidance）

先の地方自治体の義務をより明らかにし、実効的なものにするために児童・学校・家庭省（DfCSF）は、「十分な児童ケアを確保する地方自治体のための指針（Securing Sufficient Childcare : guidance for Local Authorities Childcare Act 2006）」を作成した。

この指針は、地方自治体が、十分な児童ケアを確保し、児童ケアサービス提供者に情報やアドバイスを与え、研修を行う義務を果たすのに役に立つものと

なる。ここでいう「十分な児童ケア」とは、就労、あるいは、就労につながる職業訓練・教育を受けている親に対し、十分な児童ケアを提供することを意味する。この十分な児童ケアを確保する義務は、2008年4月1日から地方自治体に対し効力を発することになる。

児童ケアサービス提供者に対する、情報やアドバイスの提供、研修の実施を行う義務、そのほか児童ケアサービス提供者の労働市場を活性化する権限を、2007年10月から与えられている。

なお、このような地方自治体の義務は、「2006年児童ケア法」第6条～第10条、第13条に基づく。

イ 「児童ケア充足性評価指針（the Childcare Sufficiency Assessments guidance）」⁴⁴

2006年児童ケア法第11条によると、地方自治体は、児童ケアの質を確保し、サービス提供者に十分な資格があるかどうか保障するために、まず、所管地域内の児童ケアの質の充足性の評価を実施しなければならない。これは、十分に柔軟性があり、親のニーズに適合する児童ケアサービスを提供できる労働市場を育成するために、地方自治体が、児童ケアサービス提供者等と協働して、必要な根拠と情報を与えるものである。

この指針は、地方自治体がこの義務を履行するために何を要求されているのかを明確にする評価の枠組みである。具体的には、この評価義務が既存の法律にいかに関係するか、例えば、①だれと協議するのか、②評価には何を考慮すべきか、③評価後の結果はどのようにして公表され、見直しをするのかなどについて詳しく述べている。

また、この指針に出ている事例は、「最高の実践（Best Practice）」であり、実現可能な方法や枠組を示し、役に立つ情報源とリンクしている。

現在、政府は、地方自治体がこの評価を効果的に実施するために必要な規則を草案している段階で、最終的には、国会の承認を得て、公表される見込である。

ウ 「成果を改善するために、基準をあげる（Raising Standards-Improving Outcomes）」⁴⁵

「2006年児童ケア法」第1条～第4条に基づき、地方自治体は、国民医療保健サービス（National Health Trust : Strategic Health Authorities、初期医療トラスト）と公共職業安定所と協働して、所管地域の0～5歳までの児童すべてに統合化された児童ケアのサービスを提供し、政府の政策提案書「すべての

⁴⁴ <http://www.surestart.gov.uk/improvingquality/guidance/childcaresufficiency/>

⁴⁵ <http://www.surestart.gov.uk/publications/?Document=1949>

子どもが重要（Every Child Matters）」の5つの成果⁴⁶を改善し、児童間の不平等を削減しなければならない。

この指針の中で、地方自治体がどうやって効果的に、国民医療保健サービス（NHS）と公共職業安定所が協働して、親とその子どものニーズに合うように、統合化された保健、教育、保育及び家庭支援などのサービスを充実させ、その成果を改善するかについて明らかにしている。例えば、地方自治体は、この新たな義務に対し既にどれだけ対応できているのかを考慮した上で、組織、説明責任、プロセス、業績管理システムを見直す。また、その明らかになった問題点をどう変えていくようにしているのかを確認し、それが就学前教育の成果につながるように実行していく必要がある。

この指針は、児童・学校・家庭省（DfCSF）、雇用年金省（Department for Work and Pensions）及び保健省（DH）が共同して作成したものである。

なお、この地方自治体の義務は、2008年4月1日から効力を発している。

エ 「全国的な質の改善ネットワーク（National Quality Improvement Network）」

質の高い児童ケアと早期教育のサービスを推進することは、シュア・スタートの指針と「子育て支援10ヵ年戦略」の基本となる。

the National Children's Bureau⁴⁷は、児童・学校・家庭省（DfCSF）と協働して、地方自治体と国の機関（National Organisation）の代表で構成された、国家的な児童ケアサービス支援のネットワークである「全国的な質の改善ネットワーク（National Quality Improvement Network（以下、NQIN という。）」を立ち上げた。その背景には、児童ケアサービスに関係する地方自治体、民間セクター、ボランティアセクターなどのすべての関係機関には、児童ケアサービスの質の改善を支援する重要な役割があり、こうしたすべての児童ケアと早期教育を実施する場所は、高品質のサービスを提供し、絶えずその質を改善していくことが非常に重要であると考えからである。

なお、the National Children's Bureau は、後述の「就学前基礎段階基準（the Early Years Foundation Stage）⁴⁸」を満たす、すぐれた実施方針を発表している。

⁴⁶ ①健康であること（being healthy）、②安全であること（staying safe）、③楽しみながら達成すること（enjoying and achieving）、④積極的に貢献すること（making a positive contribution）、⑤経済的に豊かになること（achieving economic wellbeing）

⁴⁷ 1963年に設立された、イングランドと北アイルランドの子どもや青年を保護するためのチャリティ団体。その活動範囲は教育、福祉、保健など多岐にわたり、様々な機関と連携している。

<http://www.ncb.org.uk>

⁴⁸ 詳細はP 38～39

(2) 児童ケアの登録・監査体制の整備

「子育て支援 10 カ年戦略」では、児童ケアサービス提供者に対する規制を簡素化するように求めるとともに、一方では、子どもに安全でよりよいケアを提供するように提案された。それを受けて、「2006 年児童ケア法」第 3 章では、児童ケア提供者の登録義務と監査、「就学前基礎段階基準（Early Years Foundation Stage：以下、EYFS という。）」等について次のとおり規定している。

ア 児童ケア提供者の登録義務と教育水準局（Ofsted）の権限

「2006 年児童ケア法」によれば、児童ケア提供者は、その事業内容により教育水準局に次のような登録をしなければならない。また、教育水準局は、次の登録についてそれぞれ登録簿を保管し、定期的に登録提供者の監査を実施し、公表しなければならない。詳細な内容等については、教育水準局児童ケア提供者登録制度の任意登録を除き、現在検討しているところである。

①就学前児童ケア提供者の登録（Early Years Register）

8 歳未満の子どもを対象にした児童ケア提供者は、教育水準局に就学前児童ケア提供者の登録をしなければならない。但し、次のような提供者は、この登録を免除される予定である。臨時的保育（Creches）の一部、施設における活動、ナニーのように児童の自宅で提供されるケアが該当する。

この登録提供者は、原則として、生まれてから 5 歳までの子どもに対する学習、発達、ケアの基準を設定した新しい枠組みである「就学前基礎段階水準（Early Years Foundation Stage）」に基づき、児童ケアを実施しなければならない。この登録制度の実施時期は未定である。

②教育水準局の児童ケア提供者登録制度（Ofsted Childcare Register）

この登録制度には、次の 2 種類がある。

a 義務的登録（compulsory part）

5～7 歳までの子どもを対象とする児童ケアサービス提供者は、規則で定める免除に該当しない限り、この登録をする必要がある。例えば、子どもの自宅で提供される児童ケアについては、この登録を免除される。

なお、この登録制度は、2008 年 8 月までにその詳細な内容が明らかになり、9 月から開始される予定である。

b 任意登録（voluntary part）

8 歳以上の子どもを対象とする児童ケアサービス提供者、また、義務的登録を免除されたもので、必要な条件を満たせば、この任意登録をすることができる。

「児童ケア基準（任意登録）2007年規則（The Childcare (Voluntary Registration) Regulations 2007）」によると、この登録に必要な条件は次のような内容⁴⁹を網羅することである。

- ・ケアを受けている子どもの福祉
- ・子どもの安全予防策
- ・スタッフは、子どもをケアし、定期的に連絡をとるのにふさわしい者かどうか。
- ・有資格でトレーニングを受けているスタッフの採用
- ・施設や機器の適正と安全性の確保
- ・子どもを対象とする事業の実施方法
- ・クレームの処理方法
- ・記録の保管
- ・親に対する情報提供
- ・教育水準局に対する情報提供
- ・公的な強制保険の加入義務
- ・登録証明書

この任意登録は既に 2007 年 4 月から始まっているため、ナニーや保育ママを対象とした「児童ケア認可スキーム」の申請は 2007 年 10 月 1 日をもって廃止された。また、10 月 1 日から「児童ケアの質を保証するスキーム (Quality Assurance Schemes) ⁵⁰」によって認可された児童ケアサービスはもはや、勤労者向けタックス・クレジット (working tax credit) や育児バウチャーの適用対象外となった。

なお、学校が 3 歳以上の子どもに対して直接提供している児童ケアについては、教育水準局に登録する義務はないが、学校に対する監査制度に基づくものが実施されることになる。

（３） 「就学前基礎段階基準⁵¹ (Early Years Foundation Stage)」の制定

児童・学校・家庭省は、就学前（生まれてから 5 歳まで）の児童に質の高い学習と発達のための枠組みを確立させるために、「就学前基礎段階基準」を規則で定めることとなった。これは、従来の「基礎段階カリキュラム指針」(2000 年)、「生

⁴⁹ 詳細は、「Requirement for the voluntary part of the Childcare Register」を参照

⁵⁰ 8 歳以上の児童ケアサービスを提供する事業者に対して、教育大臣 (the Secretary of State for Education) がサービスの質が基準を満たしていることを保証するスキーム。このスキームによって認可された事業者は、勤労者向けタックス・クレジット及び育児バウチャーの利用が可能であった。

⁵¹ www.standards.dcsf.gov.uk/eyfs/resources/downloads/statutory-framework.pdf

まれてから 3 歳までの問題 (the Birth to Three Matters(2002) framework)⁵²」, 「8 歳未満の児童の保育及び家庭的保育のための全国基準」(2003 年)を統合して、学習と児童ケアを一貫したものにし、柔軟に取り組めるようにするものである。

就学前児童ケアの登録をした提供者はすべて、この基準に基づき、児童ケア及び就学前教育をしなければならない。この基準は、2008 年 9 月から適用される。教育水準局は該当提供者に対し、この基準を遵守し、児童ケアサービスを提供しているか監査することになる (児童ケア法第 49 条、第 50 条)。

4 The Children's Plan

2007 年 12 月 11 日に「the Children's plan」が発表された。これは、イングランドを子どもにとって世界で最高の場所にするための 10 か年戦略である。自治体などの公的機関と専門家と協議をしたうえで策定されたこの計画は家族に焦点が当てられている。

この計画は、児童がその成長期を学校で過ごすのは 5 分の 1 にすぎないことから、家族がその児童をサポートし、励ます時期や、また、学校以外で積極的な活動を体験する時期をいつにすると最も効果的な学習になるかという事実に基づき策定されている。子どものいるすべての地域のために、大きな目標を設定している。

<具体的な目標>

- ① 5 歳で、90%の子どもがすべての地域で「就学前の基礎段階 (the early years foundation stages)」を達成すること。
- ② 11 歳で、95%の子どもが読み書き、基本的な計算能力の期待されるレベルに達すること。
- ③ 19 歳で、90%の子どもが、普通科中等学校終了資格 (GCSE)⁵³で 5 つの「good」をとることと、同等の教育水準に達すること。
- ④ 19 歳で、大多数の子どもが、少なくとも 10 人中 6 人が A レベル相当の教育水準を達成し、高等教育を受ける準備ができていること。
- ⑤ 子どもの貧困を 2010 年までに半減し、2020 年までに根絶すること。
- ⑥ 子どもの健康を改善し、肥満の子どもを 2000 年レベルにまで減少させること。
- ⑦ 初犯の青少年の数を減少させ、2020 年までに有罪判決、懲戒、あるいは記録可能な犯罪に対する最終警告を受ける青少年の数を 4 分の 1 にすること。

⁵² 子どもの発達、効果的な練習、学習に注目した、3歳までの子どもを支援する枠組みである。これは、児童ケアの専門資格を持つ者だけではなく、親もその対象とし、「8 歳未満の児童の保育及び家庭的保育のための全国基準」の内容も考慮している。

⁵³ GCSE は、General certificate of secondary Education の略で、すべての生徒は、中等教育修了時に、教育水準の確保と学力の到達度を評価するための国が認可した統一試験を受けることになっている。

この大きな目標の達成に向け、合計で8億5,000万ポンド（約1,700億円）もの資金が投入され、広範囲にわたる特別な政策による支援がなされている。

以下、この計画で、シュア・スタートと関連のある政策を書き出しておく。

- ①政府は、最も恵まれない地域に、2歳児にも無料の児童ケアを拡大する。
- ②親や家族に子どもの発達に関するアドバイス、情報提供や指導をさらに充実していく。これは、母子手帳の理念を拡大し、親は、子どもが生まれてから小学校まで、その子の発達をたどることができるようになる。親が子どもの発達記録を持つことで、数学、英語、スポーツ、音楽、その他の学校での活動においても、その成長をたどることができるようになる。
- ③新しい資格を持つ教師はすべて、修士レベルの資格が必要となる。2015年までにすべてのデイ・ケア施設は、学位を持っている者によって運営され、特に荒廃した地域、あるいは、著しく改善の必要がある地域では、2つの学士を持った者によるものとする。児童・学校・家庭省（DfCSF）は、全国あがての「教員表彰制度（Chartered Teacher Status）⁵⁴」を行おうと考えている。
- ④5分の1以上の子どもに特別な教育支援が必要と認められるので、こうした子どもがすくすくと成長することができるように優先的に取り組む必要がある。「The Children's Plan」には、特別な教育支援の進捗度を測るための総合的な施策も含んでいる。つまり、教師の研修を改善すること、学校は、特別な教育支援に必要な子どもに対するコーディネーターの役割を高めること、特別な教育支援が必要な子どもが発達しているかどうかを確認するよいデータがあることなどがその内容である。この計画の鍵となる基本的な考えは、学校やその他の関係機関が子どもを支援する際には、問題がおきる前に早期に介入することが必要であるということである。
- ⑤特別な教育支援を必要とする子どもに対し、施策が効果的に行われているかどうかを確かめるために、教育水準局は2009年に開始する特別な教育支援に必要な設備の質をすべて再検査することとしている。
- ⑥夏生まれの子どもは、秋生まれの子どもに比べて教育の成果が低いというデータがある。そこで、政府は、学校の入学システムにより柔軟性を持たせるかどうかを検討している。これは、子どもの義務教育が始まる時に、親により多くの選択の機会を与えるためである。
- ⑦子どもを巻き込んだ事故の大多数は、家庭内で起こるので、最もその危険性が高い家を対象に、階段の入り口、火災報知器などの安全設備に対する投資

⁵⁴ 教師の中で、優れた専門的な実践やその責任を果たしている者を表彰することで、教師としての専門性を高め、また、その挑戦や研修を継続的に行うように意識づける制度。ロンドン、スコットランドなどで既に実施している地域もある。

を 1,800 万ポンド（約 36 億円）、2008 年から 3 年間にわたり実施する予定である。

- ⑧児童・学校・家庭省 (DfCSF) は、保健省 (DH)、国民医療保健サービス (NHS)、その他の保健に関する専門家と協働して、「最初の子どもの保健戦略 (The First ever Child Health Strategy)」を策定し、2009 年 2 月 19 日に発表した⁵⁵。

おわりに

これまでみてきたように、英国では、1997 年に保守党から労働党に政権交代をしてから、いわゆる子育て支援政策の方向性が大きく変化した。前ブレア首相は、政権公約の中で「教育、教育、教育」と叫び、子どもの早期発達及び早期教育の重要性に目を向け、幼児教育と保育を統合化してサービス提供を行うなどの教育改革に取り組んできた。また、同時に、ワーク・ライフ・バランスの実現を目指したファミリー・フレンドリー施策を実施するなど、子育て環境の整備につながる政策も推進している。

第 2 章で紹介した「シュア・スタート」は、特に貧困地域の子どもの、その人生のスタート時点から社会的排除・貧困により、十分な教育機会が確保できていない状況をふまえ、早期教育、保育、保健、家庭支援サービスなどを組み合わせた就学前の子育て支援環境整備として実施されているプログラムである。その核となる「シュア・スタート児童センター」は、その地域を所管する地方自治体によって運営され、子どもとその親に対して地域のニーズに応じた様々なサービスを提供し、貧困の世代的連鎖を断ち切ろうとしている。

その一方で、膨大な国家予算を投入しているわりには、子どもの発達・教育について効果が出ていないと疑問視されている⁵⁶。しかしながら、幼児教育、保育など児童ケアサービスをめぐる環境は著しく改善され、子どもの貧困率は、1997 年の 34%から、2003/04 年には 24%へと下降している⁵⁷ことから、一定の効果はあるのではないかとと思われる。

教育という未来を担う人材育成に係る事業は、10 年、20 年という長期的な視野に立って、その効果をみていく必要もあることから、今後も英国（イングランド）のワーク・ライフ・バランスを基盤とする子育て支援政策の方向性、またその政策評価についても注目していきたい。

⁵⁵ Healty lives, bright futures: The strategy for children and young people's health.

⁵⁶ <http://www.guardian.co.uk/education/2008/jan/08/schools.1419education>,
<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1561510/Early-learning-education-plan-a-failure.html>
<http://www.guardian.co.uk/society/2005/sep/13/childrensservices.politics>

⁵⁷ House of Commons, Work and Pensions Committee: Second Report of Session 2003-04 P.49

【参考文献】

- ・内閣府男女共同参画局ホームページ <http://www.gender.go.jp/>
- ・厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/>
- ・「働き方の見直しと子育て環境整備によるワーク・ライフ・バランス（生活と仕事の両立）の推進」（2005年4月15日 内閣府男女共同参画局 男女共同参画分析官 矢島 洋子）
- ・「少子化問題の現状と政策課題ーワーク・ライフ・バランスの普及拡大に向けてー」（武石 恵美子，町田 敦子，横田 裕子，独立行政法人 労働政策研究・研修機構資料 シリーズ No8（2005. 12）） <http://www.jil.go.jp/institute/chosa/2005/05-008.html>
- ・少子化社会対策に関する先進的取組事例研究報告書（平成 18 年 3 月 内閣府政策統括官（共生社会政策担当））
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/cyousa/cyousa17/sensin/index.html>
- ・資料 5-3. 諸外国の取組例.
http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/wlb/siryo/wlb01-5_3.pdf
- ・「英国ブレア政権の保育政策の展開ー統合化、普遍化、質の確保へー」（岩間 大和子，「レファレンス」 2006 年 4 月）
- ・「ブレア政権の子育て支援策の展開と到達点」（所 道彦，海外社会保障研究 Autumn 2007）
- ・「英国の「仕事と生活の調和策」から学ぶことー企業業績の向上にもつながる「調和策」を目指してー」（藤森 克彦，みずほ情報総研研究レポート 2004 年 10 月）
<http://www.mizuho-ir.co.jp/research/chowa041008.html>
- ・「チャイルドケア・チャレンジ〜イギリスからの教訓〜」（埋橋 玲子著，法律文化社 2006 年 6 月）
- ・児童・学校・家庭省のホームページ <http://www.dcsf.gov.uk/>
- ・Sure Start のホームページ <http://www.surestart.gov.uk/>
- ・Government Website on children's themes <http://www.everychildmatters.gov.uk/>
- ・「すべてのこどもが重要（Every Child Matters）」
<http://publications.everychildmatters.gov.uk/default.aspx?PageFunction=download&PageMode=publications&ProductId=CM5860&>
- ・「子育て支援 10 カ年戦略（Ten Year Strategy）」
<http://www.everychildmatters.gov.uk/earlyyears/tenyearstrategy/>
- ・The Children's plan
http://www.dcsf.gov.uk/publications/childrensplan/downloads/Childrens_Plan_Executive_Summary.pdf
- ・英国国家統計局ホームページ <http://www.statistics.gov.uk/>
- ・財務省のホームページ <http://www.hm-treasury.gov.uk/>
- ・National Evaluation of Sure Start on website University of Birkbeck
<http://www.ness.bbk.ac.uk>

- Lewis, J and Campbell, M (2007) Work/Family Balance Policies in the UK since 1997: A New Departure? Journal of Social Policy Vol.36 No.3, pp.365-381
- Stewart, K (2005) Towards an equal start? Addressing childhood poverty and deprivation, in Hills, J and Stewart, K (ad) A More Equal Society? : New Labour, poverty, inequality, and exclusion, Policy Press.

【執筆者】

担 当 所 長 補 佐 角南和子
 監 修 所 長 藤島 昇
 次 長 村瀬 徹
 協 力 主任調査員 Irmelind Kirchner