

# イギリスのシュア・スタートと日本の課題

貧困問題と就学前のワンストップ機能

埋橋玲子

**要約** イギリスのシュア・スタートは、子どもの貧困と社会的排除を撲滅することを目的とし、就学前の子どもとその親を対象としている。1999年に開始され、地域プログラムとチルドレンズ・センターの2段階で実施され、幼児教育・保育、保健、家族支援を一体的に提供するワンストップ機能が促進された。しかし2010年の政権交代とともに状況は変化している。

## 1 はじめに

シュア・スタート（Sure Start：確かなスタート）とは、恵まれない地域に住む就学前の子ども（注：イギリスでは義務教育開始が5歳なので、4歳以下の乳幼児）とその親を対象とした、イギリスの早期介入施策の総称である。1999年当時のトニー・ブレアを首相とする労働党政権によって開始され、当初は10年計画であったが、現在も進行中である。ブレアは1999年9月に子どもの貧困を2020年までに撲滅すると宣言し、その宣言の実行の具体的政策の一つがシュア・スタートである。

シュア・スタート開始の1999年に先立ち、1997年に保守党から労働党への政権交代が起こった。保守党は18年にわたり政権を担当していたが、子どもの貧困を正面から取り上げることはなく、この点で、ブレアの宣言は画期的なことであった。

シュア・スタートが昨今日本でも注目されるのは、今や日本においても子どもの貧困問題が看過できない存在となったからであろう。2009年10月、日本政府は約半世紀ぶりに貧困調査の結果を発表し、2007年における日本の子どもの相対的貧困率は14.2%であることが明らかになった。これはアメリカやイギリスと並ぶ貧困

率の高さであり、豊かな国の子どもの貧困という、格差社会のひずみを端的にあらわすものである。日本では、シュア・スタートについてチルドレンズ・センターに注目が集まっているようだ。その理由は、このセンターでは保健、幼児教育もしくは保育、家族支援という複数のサービスを1カ所で提供すること、すなわちワンストップ機能にあると見受けられる。

2010年までの労働党政権下のシュア・スタートは、大きくは地域プログラムとチルドレンズ・センターの2段階に分かれる。なお、正式名称としてはいずれにもシュア・スタートが冠されるが、煩雑さを避けるために省略してある。1999年開始当時は地域プログラムとして、イングランドで最も恵まれない地域250カ所で着手された（スコットランド等他の地域ではそれぞれのシュア・スタートが実施された）。その後、質の高い就学前教育がとりわけ恵まれない地域の子どものに益するという調査結果を受けて、地域プログラムはチルドレンズ・センターへ移行されることになった。幼児教育とケア・保健・家族支援サービスは拠点を設けて一元的に供給されることが有効であると判断されたのである。2005年に前後して、既存の保育機関がチルドレンズ・センターに移行したり、新たに設置されたりし、2010年にはその数が3,500カ所に

至った。

労働党は3期12年にわたり政権を維持したが、昨2010年の総選挙の結果、保守党に政権を奪還された（ただし保守党単独では議席の過半数を占めることができず、自由党との連合政権となった）。政権交代後、チルドレンズ・センターは数についていえば減少に向かっている。シュア・スタートは存続しているものの、その内容は変化している。本稿では、労働党政権のもとでのシュア・スタートの経緯を中心に述べる。

## 2 歴史的背景

シュア・スタートが画期的であるのは、これまでイギリス政府が政策的対象とすることのなかった乳幼児期に対し（公的医療サービスは除く）、労働党政権が積極的に関与した点にある。シュア・スタート・プロジェクトそのものは恵まれない地域の親子が対象であるが、その他に就学前教育および保育全般の量的・質的拡大をはかり、調査研究の対象とし、大きな財源が投入された。むろん従来から「必要のある子ども：child in need」つまり剥奪（貧困状態）・社会的不利・障がいのある子どもに対しては保護や措置がとられていたが、エスピン・アンデルセンの類型論に従えば、あくまでも自由主義的福祉国家としての枠組みに沿うものであり、そのような保護や措置を受けることには社会的スティグマ性を伴った。イギリス政府は、乳幼児期のケアは家庭の私事であり、国家は私的領域には立ち入らず、家庭と市場の失敗に対してのみ介入するというスタンスをとり続けていたのである。

第二次世界大戦以後、乳幼児のケアは家庭の責任であり政府が関与するところではなく、幼児教育の部分は小学校以上の教育の整備が優先

され、重要な政治的課題ではなかった。イギリスの保育を代表するものとしてプレイグループ（play group：自主保育）運動とチャイルド・マインディング（child minding：家庭的保育）が挙げられるが、これらはいずれも公的な幼児教育と保育の不在に対する民間の自助的活動と位置付けることができる。

政策的対象とならずとも幼児教育と保育に対する需要は存在し、地域の実情に応じて民間や地方自治体により、それらはなんらかの形態により提供されていた。したがって全国的にみると実施状況はばらばらであり、従事者の資格も多様であった。政府省庁のレベルでは幼児教育は教育に、保育は福祉に位置付けられ乖離したものであったが、1970年代半ばから地方自治体では教育局と福祉局が合同で、恵まれない地域にコンバインド・センターと呼ばれる幼児教育を含む保育および家族支援を一体化させたいわば多機能保育所を設置するようになっていた。このコンバインド・センターでは多くの取り組みがなされ、質の高い保育や家族支援が実行・蓄積されていった。

1980年代半ばから女性の労働市場進出は顕著なものとなり、保育に対する需要が一般に高まったことを背景に、1989年子ども法で集団保育（保育所等）とチャイルド・マインディングについて法的な規制がなされた。1990年代に入り、生涯学習の出発点としての幼児教育の重要性が注目されはじめたこと、第二次世界大戦以後の教育改革が高等教育段階まで達し一段落を迎えたこと、サッチャー以来の経済改革が功を奏し景気が上向き女性労働力への需要が高まったこと、その反面で社会的格差が進行し子どもの貧困が大きな問題となってきたことなどが時を同じくして起こった。まさにこの時点で18年間続いた保守党政権から労働党へと政権が交代し、家族とりわけ就学前の子どもとその親に対

する処遇が大きな政治的課題とされたのである。家族とは私的領域に属し政治が立ち入るべきではないという強固な伝統に反し、労働党が家族を政策的対象としたことは大きな歴史的転換であった。政権交代後10年を経た2007年には、省庁改編により子ども・学校・家族省（Department for Children, Schools and Families=DfCSF）が設置されたことは瞠目すべきことであった。

## 3 経緯

### 1 出発点

シュア・スタートの出発は、貧困と社会的排除の世代間の連鎖を断ち切ろうとすることにおいて、従来のサービス提供のあり方の見直しと、長期的な社会的変化をもたらそうとする野心の2点において革命的であった。地域固有のニーズに基づいて、関連分野のサービスを統合し、地域のすべての就学前の子どもと親を対象とし、サービスを受けることに対する従来のスティグマ性を払拭しようとするものであった。

最初の地域プログラムは、貧困状態に位置付けられる子どものおよそ半数が含まれる、困窮度の高い方から20%の地域に焦点が当てられた。イングランドでは、2002年までに250の地域プログラムが計画され、貧困状態の子どもの18%を支援することが目指された。典型的なプログラムでは800人の就学前の子どもを対象としていた。地域プログラムは保健、教育、福祉、地域のパートナーシップ（協議会）、民間企業、ボランティア、親によって組織されており、個別のプログラムに対して中央政府から直接に財源が与えられた（2006年まで）。

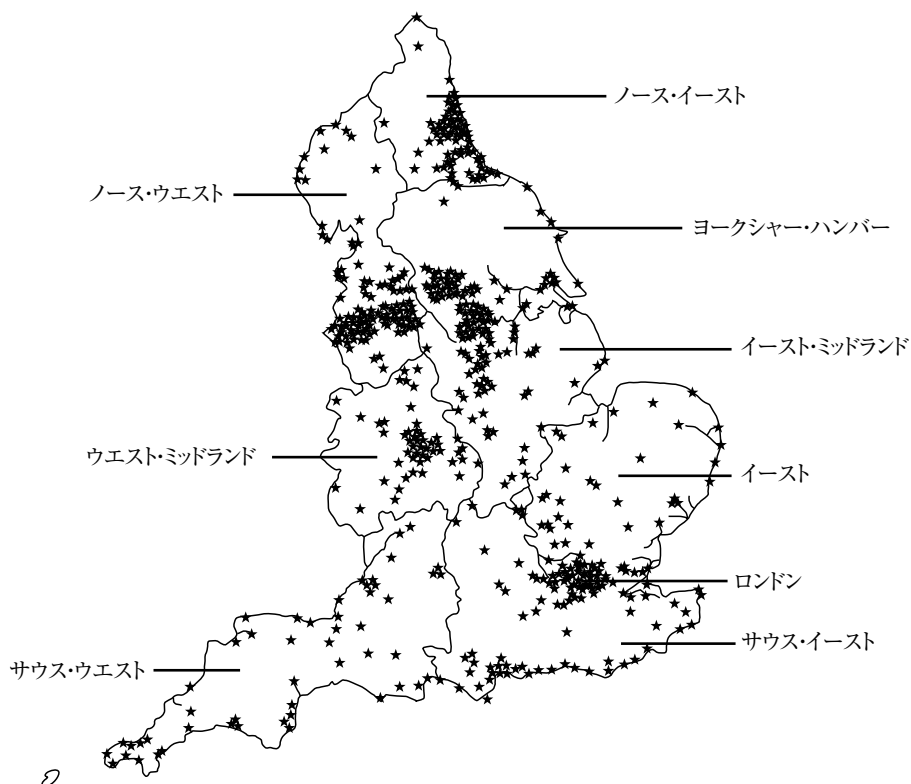
## 2 経緯

1998年度（1999年3月まで）から2000年度の3年間にシュア・スタートには5億4,200万ポンドの財源が充当され、そのうち4億5,200万ポンドがイングランドに与えられた。3年目は財源がピークの時であったが、大雑把に子供一人あたり年間に1,250ポンドが費やされたことになる。とはいえ一人当たりのコストには350ポンドから2,500ポンドまで幅があり、中央値は900ポンド程度となる。このコストの差はサービスのレベルによるものではなく、各プログラムが親の要求に基づいてどのようなサービスを提供したかによる。小規模なプログラムほど一人あたりのコストは高い傾向にあった。また困窮度の高い方から5%の地域では15~20%の地域よりも一人あたりのコストが高く一人あたり平均1,000ポンド程度であった。プログラムによっては、財源は中央政府からだけではなく、ヨーロッパ連合プログラム、全国宝くじ基金、あるいはパートナーとなる組織からも得られた。

2000年には、2005年までに新たに500の地域プログラムの実行が予定された。2003年にチルドレンズ・センターの設立がアナウンスされ、イングランドでは困窮度の高い方から20%のワード（最小の行政単位）にセンターが設置されることになった。2006年3月までにはイングランドではおよそ800のセンターで6万5,000人の子どもにサービスを提供していた。2006年度までのチルドレンズ・センターの設置状況は図1に示される（地図にはウェールズ地方も含まれている）。

地域プログラムの有効性が調査され、効果が上がったプログラムの共通点として、サービスの統合がうまくいっていることが明らかになった。他方、他のプロジェクト（効果的な就学前

図1 イングランド・ウェールズのチルドレンズ・センターの設置状況 (2006年)



出典) National Audit Office (2006)

教育プロジェクト)により、質の高い就学前教育が、恵まれない地域の子どもに対しては効果を増すという結果が得られ、政府は地域プログラムをチルドレンズ・センターに移行する決定を下した。2006年よりプロジェクトの管轄は政府から地方自治体へと移され、法により設置が規定された。財源は国からプログラムに直接与えられるのではなく、シユア・スタート目的の財源が国から自治体に与えられ、自治体がプロジェクトの実行に責任を持つことになった。これはたとえ政権交代などで政府の方針が変わってもシユア・スタートの存続が保障されることを意図するものであった。

### 3 評価

2001年にロンドン大学のエドワード・メルウィッシュ教授を主幹として、シユア・スター

ト全国評価機構 (National Evaluation of Sure Start = NESS) が立ち上げられた。NESSは、政策実行・地域分析・影響・対費用効果・地域評価支援の5部門に分かれている。

政策実行部門では、運営と機関連携、サービスへのアクセス、頻度と実施期間などサービスの量、社会的資源の配置、適切さなどサービスの質、地域の関与度が評価される。6年間に3回、最初に行われた全地域プログラム260の調査、抽出された25のプログラムについての深層研究、テーマに基づいて (例: ボランティア機関との連携、教育との接点、保健サービスなど) の評価が計画された。

地域分析部門では、260の地域プログラムと比較対照群として50のプログラム予定地域に対し、社会的・人口的・経済的状况・地域のサービス状況の調査が計画された。具体的には、家

族構成や親の年齢などの人口的状況、地域の労働力状況・有資格者の状況・貧困の度合い・ホームレス所帯などの経済的状況、犯罪率・退学などの危険要因、メンタルヘルス・妊娠中の喫煙などの成人の健康状態、低体重出生児・障がい・入院や通院・学業成績などの子どもの健康と発達、危険状態の子どもの登録状況・親の識字などの親業と家庭環境状況、付加的な地域サービスの状況などである。

影響部門では、シユア・スタートと非シユア・スタート地域の子ども・家族・地域に対しアセスメントを行い、プログラムのどのような要因が効果を上げたか、誰に対して効果的であったか、どのような条件下で効果的であったかを明らかにしようとした。子どもの身体的健康・行動・知的発達および学業到達度、親の経済的状況・メンタルヘルス・親業の実践・地域についての受け止め、また親子に提供される保健・教育や他の地域サービスの経験に焦点が当てられる。これらの情報は家庭訪問または電話による聞き取りを通して収集される。

対費用効果部門では、シユア・スタートの真のコストの検証が目的である。プログラムに対する投資はどのように子ども・親・地域に影響を与えて正当化されるか、また成果を上げるために最も効果的な方法はどれかを決定するものである。さらに、プログラムの肯定的・否定的効果、直接的・間接的効果、予期されたあるいは予期しなかった効果について検証する。

地域評価支援部門では、260の地域プログラムに対して自己評価の技術的支援を行う。評価方法、測定と結果分析について助言を行うが、同時に全国評価と関連させることを目的とする。ウェブサイト、フォーラムなどを利用して、全国と地域の評価者のコミュニケーションを図り議論を深めていく。また、この地域的な支援は大学との連携で行われる。

NESSは多くの評価レポートを発行している。また、NESS以外にも効果的な就学前教育プロジェクト、会計検査院、教育基準局からシユア・スタート関連の調査報告書が出されている。

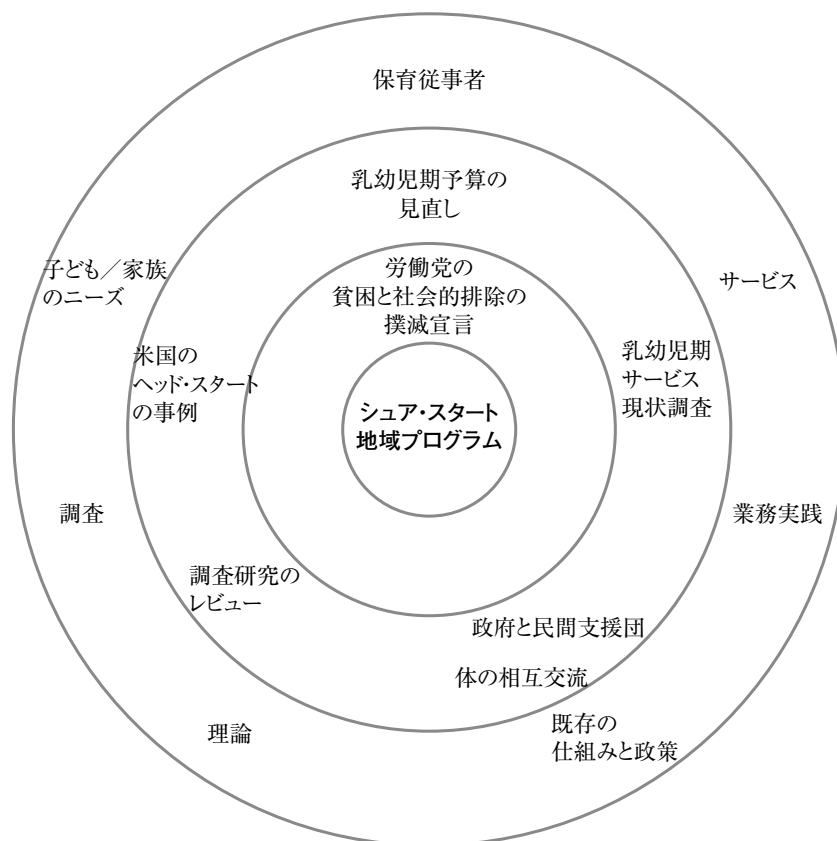
## 4 シユア・スタート地域プログラム

### 1 構造

地域プログラムの段階で、シユア・スタートはどのように構成されていたかを示したものが、バルドックら（2005）による図2である。まずは労働党により貧困と社会的排除の撲滅宣言がなされた。この宣言に基づき、サービスの省庁横断的な見直し、現状調査、米国のヘッド・スタート・プログラムの参照、乳幼児期の介入についての国内外の調査研究結果のレビュー、ナショナル・チルドレンズ・ビューロー（NCB）やプレスクール・ラーニング・アライアンス（PLA）などとの連携が行われた。NCBとは1963年に誕生した、広汎な児童の問題についての調査研究やキャンペーンを行う有力団体である。PLAは1961年に端を発するプレイグループ協会を前身とする全国組織である。NCBやPLAの他にデイケア・トラストというチャイルドケアのキャンペーン団体、全国チャイルド・マインディング協会など、政府の政策実行に大きな影響力を与える有数の民間団体が存在しており、これらの関連団体が参与した。

以上を前提として実践の基本になる理論が組み立てられ、既存のシステムや政策との調整が図られ、子どもと家族のニーズに基づき、実務者によってサービスが提供され業務が進行する。これらのプロセスは調査と並行しており、プログラムの進捗状況がモニターされ、成果が評価されたのである。

図2 シェア・スタート地域プログラムの構造



出典) Baldock et al. (2009)

## 2 地域プログラムが子どもと家族に与えた影響

地域プログラムの影響を評価したNESSの報告書*The Impact of Sure Start Local Programmes on Three Olds and Their Families* (『地域プログラムが3歳児とその家族に与えた影響』)が2008年3月に公開された。これはNESSの影響評価報告としては2回目のものであるが、評価報告の一例として引用する。

150の地域プログラムの9,000人以上の3歳児とその家族を対象としたものであり、対照群は、プログラムのない同じような地域に住む1,879人の3歳児とその家族である。子ども・家族・地域に関して、子どもの特性(月齢、性別、民族)、親の特性(言語、出産時の年齢、ひとり親かどうか、母親に認知面での困難があるかど

うか、世帯収入、仕事、学歴など)、地域の特性(経済的な困窮の程度、民族的マイノリティの状況、子ども数など)が調査された。子どもや家族の状態として、子どもの言語発達、社会的・感情的発達、健康状態、親のリスク要因、家庭内学習環境、父親の育児参加、母親の精神的・身体的状況・喫煙の有無が把握され、地域のサービスの利用状況や母親によるその地域に住むことに対する満足度が測定された。

調査結果としては以下のことが示された：

- ・地域プログラムの3歳児の親の方が、対照群の親よりも、子どもに接するときに否定的でない態度をとり、よい家庭学習環境を整えている。
- ・地域プログラムの3歳児の方が、対照群の



3歳児よりも、肯定的な社会的態度をとり、自立・自律において優っており、社会的発達が良好である。

- ・肯定的な社会的行動についての効果は、プログラムが親の養育態度を変化させ、それが子どもに影響するという形であらわれることによる。
- ・地域プログラムの3歳児の方が、対照群の3歳児よりも予防接種率が高く、事故発生率が低い。ただしこれについては計測上の問題があるかもしれない。
- ・地域プログラムの家族は対照群よりも、子ども・家族関係のサービスを多く受ける。

調査結果が示すのは、時の経過とプログラムの整備に伴い、地域プログラムの対象地域では子どもと家族がより効果的なサービスを受けられるようになり、望ましい変化が現れたことである。

## 5 チルドレンズ・センターについて

### 1 手引きの発行

過去の調査研究や実践例に基づいて*Sure Start Children's Centres Practice Guidance* (『チルドレンズ・センター実践の手引き』)が当時の教育技能省により2006年に作成された。手引きは、センターの効果的運営、中心となるサービスの具体的な方法についての示唆、従来は対象となりにくかった特定のグループへのアプローチという三つの部分から構成されている。それぞれ事例が付されており、手引きの内容がすでに実行されていることを示し、望ましい実践の広がりが見込まれている。つまり地域プログラムなどで上がった成果を個別的なものにとどめず、標準化していこうとするものであ

る。

イギリス政府のビジョンは、チルドレンズ・センターがどの地域にも設置され、乳幼児を持つすべての家族が質の高い保育(教育とケア)・保健・家族支援サービスを楽しむとともに、子どもの学校への移行を適切に援助し、職を求める親には関連サービスを提供し家族を貧困から脱出させることを目指すというものであった。手引きは以下の6点を目的として作成された。

- ・最も恵まれない家族とその子どもに到達する
- ・提供されるサービスの一貫性を強める
- ・センターの実践を根拠に基づいたものとする。
- ・マルチ・エイジェンシーとしての業務を推進する。
- ・乳幼児の保育の質を向上させる。
- ・より高度な訓練を受けた有資格のスタッフを雇用する。

### 2 チルドレンズ・センターの事業展開

表1に示すのは、チルドレンズ・センターでのサービスの実施状況である。保育所のようなフルタイムの保育サービスを提供しているのは8割弱であり、地域のニーズと状況により、提供するサービスは異なっていることがわかる。

### 3 チルドレンズ・センターの事例

#### 1) ペングリーン・センターの事例

イングランド中部、ノーサンプトンシャーにあるコービーという地域は、イングランドの最も恵まれない方から20%の地域のうちの一つである。鉄鋼業がすたれ不況のさなかの1983年にペングリーン・センターは、コンバインド・センターとして設置された。マギー・ウォーリー

表1 チルドレンズ・センターのサービスの状況(それぞれのサービスを提供している割合) (%)

<b>子どもに対するサービス</b>	
就学前の子どものフルタイムのデイケア	77
就学前の子どものパートタイムのデイケア	73
休日保育	30
放課後保育	25
早朝保育	23
<b>家族に対する支援</b>	
家族支援のアウトリーチおよび/または家庭訪問	91
就業支援(職業安定所との連携)	90
保護者の基礎学力スキル(識字、言語、計数)教育	87
障がい児の親の支援	87
ひとり親の支援	86
10代の親の支援	83
薬物・アルコール問題をもつ親の支援	79
精神疾患のある親の支援	76
<b>関係支援</b>	
少数民族のグループに対する支援	75
イスラム教徒の家族に対する支援	68
入獄中または犯罪に巻き込まれた親をもつ家族の支援	66
その他	66

出典) Rudge,C(2010)

というカリスマ的な人物をディレクターのリーダーシップのもとに開設時から地域の人々の参与を得てセンターは運営され、親やスタッフが「ステイク・ホルダー」(利益関与者)となる仕組みをうまくつくり上げていった。ヨーロッパ連合の保育ネットワーク(1986~1996)のプロジェクトへの参加は代表的なものであるが、ペングリーン・センターではあらゆる機会をとらえてプロジェクトを立ち上げ、親やスタッフとともに運営し、地方当局を巻き込み、パワフルな事業展開がなされている。現在では、国内外からの注目を集める、数あるチルドレンズ・センターのなかでも有数の存在である。

具体的には、乳児クラス・幼児クラスでの年間50週の通常保育、学童保育、51グループにも及ぶさまざまな活動がある。障がい児の親のグループ、産後うつなどの親のためのグループなど地域の多くの親にとってのライフラインともいえ

るサービスを提供し、そのためのスタッフは120人に及ぶ(2011年1月現在)。成人のための学びなおしのコース、オープン・ユニバーシティの講座、職業訓練コース、虐待経験者の自助グループなど、その種類は多岐に及ぶ。グループのチューターは助産師や保健訪問員などの専門職や親たちであり、定期的にチューターは会合を開いて活動内容の振り返りを行い、研修・新しいグループ・財源づくり等について話し合う。

廃校となった中学校を利用する形で出発したセンターは空間に恵まれ、その利点を生かして様々な事業を展開した。マギー・ウォーリーは教師とコミュニティ・ワーカーを経験し、海外で働いたこともある。センターに着任するまではホーム・スタート・プロジェクトを運営し、初めて子どもをもった親や問題を抱えた家族を支援するボランティアを組織していた。そこで最良のボランティアは、かつて支援される側の女性であった。彼女はその多彩なキャリアを通じて、子どもと親、そしてスタッフの参与とエンパワーメントの重要性について強い信念を形成するに至り、センターの運営に関してその開放性と参画のメッセージは並はずれて強固である。

シュア・スタート以前の1997年の資料ではあるが、コービーは地域の困窮度の高さにもかかわらず、ソーシャルサービスの保護下に置かれる子どもの数がノーサンプトンシャーの中で最も少ない。これはペングリーン・センターの影響によるものと考えられている。

## 2) プレント・ボローの事例

ロンドンの北西部に位置するプレントというボロー(区)のチルドレンズ・センターの概況を示す。ボローの統計(2001年)によれば、人口は約26万3,000人であり、経済的な豊かさは



表2 ブレント・ボローのハーモニー・チルドレンズ・センター(立ち寄りセンター)のタイムスケジュール

月	火	水	木	金	土
親業プログラム 10時～12時 月1回	一緒に遊ぼう(幼児) 10時～12時	一緒に遊ぼう(幼児) 10時～12時	地域担当者との コーヒータイト 9時～10時 住民サービスの 紹介、手続き	チャイルドマイ ンダーの集い 9時45分～11時 30分	男性保育者/父 親朝食クラブ 10時～12時 最終土曜日
一時保育 10時～12時 (家族支援員か らの紹介に限る)	ジョブ・センター・ プラス 10時～12時 求職相談、税額 控除相談(隔週)	料理教室 健康な食生活を めざす。	育児相談(乳児) 10時～12時 母乳育児、離乳 相談、ベビーヨ ガを含む		
	市民生活相談 9時半～12時半 秘密厳守。 予約のみ	市民生活相談 9時半～12時半 秘密厳守。 予約のみ	ダイエット教室 10時半～11時半		
育児自助グループ 1時半～2時半 (隔週)	トイ・ライブラリー 10時半～11時半	エアロビクス (託児予約) 1時～2時 有料(1ポンド)	わらべうた 11時半～12時半 言語治療士によ る指導	家族でアート 2時～3時	
	ベビー・マッサージ 1時半～2時半 要予約	インターネット・ カフェ 2時15分～3時 半 有料(1ポンド)	一緒に遊ぼう(乳 児) 10時～12時	インターネット・ カフェ 2時15分～3時 半 有料(1ポンド)	
		防犯相談 2時半～4時 地元警察による 相談 (第一水曜日)	トイ・ライブラリー 12時半～1時半	ヨガ教室 5時半～6時半	

出典) <http://www.brent.gov.uk/childcare> 注) 特に記入のないものは無料で提供される

全国平均を下回るが、困窮度が高い順から3分の1の域を脱している。

資料によればブレントには12カ所のチルドレンズ・センターが設置されている(2010年3月現在)。そのうちフルタイムの保育を行っているのは3カ所であり、あとの9カ所は、いわば立ち寄りセンターである。資料として、一つの立ち寄りのチルドレンズ・センターのスケジュール表を示す(表2)。乳幼児の親子の遊びのクラスや育児相談、親業など乳幼児の教育とケアに関するもの、肥満防止や食生活指導など保健に関するもの、市民相談など生活に関わるものなど、一つの施設で多様なサービスが提供され

ることで利用のしやすさが図られていることがわかる。この表は内容を文字だけで示してあるが、もとはわかりやすいアイコンがそれぞれにつけられており、親しみやすい外見を示している。

#### 4 チルドレンズ・センターの影響

表3に示すのは、チルドレンズ・センターがどのような成果を上げたかを示すための方法の一覧である。観点として子どもや親に現れる長期的な成果、短期的な成果、アウトプット(事業として何を行ったか)およびインプット(事業展開の要素)が示された。長期的・短期的な

表3 チルドレンズ・センターの業績の測定モデル

測定される要因	情報源	測定の可能性の程度
長期的な成果 ・子どもの貧困の減少 ・親の雇用の増加 ・子ども・青少年の学業成績の向上 ・子どもの人格的・社会的発達の向上 ・保護の対象となる子どもの減少	全国調査 長期的データ 業績評価 地方当局のデータ	・全国調査で貧困と雇用の状況は把握できるが、変化をチルドレンズ・センターのプログラムと関連付けることができない。 ・学業成績は測定される。 ・NESSの調査が進行中。 ・子どもの発達(就学時の到達度)については2006年より測定される。
短期的な成果 ・基礎技能を身につけた親の数 ・ボランティア従事、職業訓練中、就業の親の数 ・子どもの行動改善 ・保育の質と量 ・親の自信と安心	調査 縦断的データ 行政資料 査察レポート	・全国調査で技能については把握できるが、変化をチルドレンズ・センターのプログラムと関連付けることができない。 ・NESSが子どもの発達については追跡中。 ・Ofstedが保育と幼児教育については機関の登録と査察を行う。 ・親に対しての調査を実施しているセンターがある。
アウトプット（事業展開） ・保育の提供 ・保健訪問員による訪問 ・アウトリーチ目的の訪問 ・新しく親になった人への情報提供 ・親業のクラス	各センター所有のデータ	チルドレンズ・センターでのデータ収集に統一性がない。
インプット（環境整備） ・設置数 ・有資格者の雇用 ・保育の定員	地方当局によるモニタリングのデータ	有資格者について以外は、地方当局が省に報告をしている。

注) National Audit Office(2006)より作成

成果のいずれもチルドレンズ・センターのプログラムと関連付けることが困難であること、各センターでのデータ収集が集計に役立つ形では行われていないことがわかる。

## 6 まとめ

現在、新政権のもとシユア・スタートは進行中であるが、路線変更がみえる。2011年に入り、チルドレンズ・センターへの財源カットのニュースが続いており、2月には250カ所のセンター閉鎖の可能性が報じられている(Nursery World, 2011年2月3日号、4頁)。それは政権

交代による揺り戻しも見えるが、チルドレンズ・センターの拠点化と家庭訪問などによるアウトリーチの強化という方向性の転換でもある。一方で、前労働党政権のもとでは、就学前の3・4歳に対する学期間の週15時間の幼児教育が無償化された。これについては、無償幼児教育については年間570時間とし利用者(親)のニーズに応えるという変化が見られた。これは親の就労を支援するという意味では前進かもしれない。しかし現政権は、無償幼児教育は困窮度の高い家族を対象とするニュアンスの発言もしている。無償幼児教育の提供はシユア・スタートの実施と深くかかわっており、今後の展

開が注目される。

シユア・スタートあるいはチルドレンズ・センターの特徴を4点挙げておきたい。まず、シユア・スタートは単独で存在するプロジェクトではなく、チルドレンズ・センターは前労働党政権のもとでにわかに立ち現れたものでもない。戦後数十年にわたり積み重ねられてきた社会的インフラストラクチャーと歴史的背景のもとに「花開いた」感がある。これらの背景を抜きにしてシユア・スタートないしチルドレンズ・センターについて語ることはできない。次に、労働党の政策として実行されたことの強みと弱みがある。労働党政権下でシユア・スタートには多くの財源が投入され、各地域で目覚ましい実践が行われた。だが、政権交代後の新会計年度を迎えるにあたり露骨とも見えるようなチルドレンズ・センターに対しての予算カットが断行されているのが2011年3月現在の状況である。かつて保守党の政権下でサッチャーが労働党つぶしに大学改革を利用したことなどを彷彿とさせる。付け加えれば、新政権により子ども・学校・家族省はあえなく廃止され、教育省に改編された。3点目に、当該地域のニーズにきめ細かく対応することで効果を上げたが、その対象となる地域が狭いことと、それぞれの独自性のために一般化されづらい実践がなされたこと、またどれだけの効果を上げたかについて判断を下すにはデータが不十分、もしくは更なる時間経過が求められることなどにより、シユア・スタートの成果が全体として曖昧なものになった印象がぬぐえないことである。目覚ましい実践を見せたところもあれば、そうでないところもあり、その多様性はプロジェクト全体としての評価を困難なものにする。「成果が見えづらい」ことは「成果が認められない」とみなされがちであり、政策効果を訴えづらい。4点目に徹底した調査研究および評価研究が実行されている

ことである。多くの研究者を動員しての国内外の先行事例・研究の徹底したレビュー、丹念な量的・質的研究はシユア・スタート実践の時期に膨大なまでに蓄積された。大規模な追跡研究も継続されている。これらが政策実行に根拠を与える。

## 7 日本への示唆

イギリスのシユア・スタートが日本の子どもの貧困問題に与える示唆は何であろうか。設置数に注目すれば、チルドレンズ・センターは2010年時点でイングランドの恵まれない地域からそうでない地域にかけて3,500カ所設置されるに至った。チルドレンズ・センターのサービス展開は一様ではなく、地域の実情に応じたものでその内容には幅がある。

幼児教育とケアの統合された普遍的な保育機会の提供と家族支援が一体化され、運営に親が参画することで親自身のエンパワーメントを図り、子どもの成育環境の改善につなげ、親子ともに生活が改善されることで子どもに良い成果があらわれ、社会的排除および貧困からの脱却を図ろうとするのが中核的な理念である。

誤解を恐れずに言えば、このタイプのチルドレンズ・センターは日本の認可保育所で家族支援の機能を強化したものであるというイメージが浮かぶ。日本ではすでに児童福祉施設として認可保育所が全国に約23,000カ所設置されている。もし、これに約13,000カ所ある認可幼稚園を加えるとすれば、日本ではすでに乳幼児に対するサービスを多様に展開する潜在的な可能性を持つ拠点を、イギリスに比較してはるかに多く有していることになる。日本では新システムのもので子ども園（仮称）構想をめぐって論議が進行中であるが、子どもの貧困問題への対処という視点を明確にするべきである。

一方で、阿部（2008）が指摘するように、日本ではたとえば貧困に起因する子どもの虐待など個別の表面化した事象に関心は持たれても、「貧困」そのものが人々の間でリアルに感じ取られていないという状況がある。貧困という言葉は英語ではpovertyであるが、その状況を表すのに公的な文書や場面で「剥奪 deprivation」という言葉が用いられる。経済的な困窮は剥奪の要因が重なったことによって発生するという認識がある。

貧困とは何かが剥奪された状況であり、その剥奪されているものは何かが明らかにされなくてはならない。剥奪されたものを具体的に示し、どうすれば克服されるのかを丹念に探りだし、社会として一つひとつ真摯に対応していかなくてはならない。シュア・スタートでは革新的な草の根レベルの試みと多くの調査研究により、就学前の子どもとその親の「剥奪」の状況が示されていった。日本においてはどのような状況のもとにどのような「剥奪」が生じているのか。それを明らかにしていく作業が必要である。

シュア・スタートは、既存の社会的リソースをもとに、サービス提供のあり方を大胆に組み替え、利用者と提供者の関係性に変化をもたらし双方のエンパワーメントを可能にすることで子どもの成育環境の改善をはかろうとし、一定の成果を上げたことにその最大の意義があろう。現況では政権交代により大きな揺り戻しがみられることもまた事実であるが、チルドレンズ・センターはイギリスの乳幼児期サービス前進の大きな礎石であった。本当の成果は次の世代に現れる。今後の展開に注目したい。

#### 文献

• 阿倍彩（2008）『子どもの貧困』岩波新書。

- Anning, A. & Ball, M. (2008) *Improving Services for Young Children: From Sure Start to Children's Centres*, SAGE.
- Baldock, P. et al. (2009) *Understanding Early Years Policy*, SAGE.
- DfES (2006) *Sure Start Children's Centres Practice Guidance*.
- DfCSF (2008) *The Sure Start Journey: A Summary of Evidence*.
- Makins, V. (2009) *Not just a Nursery: Multi-agency Early Years Centres in Action*, National Children Bureau.
- Melhuish, E. et al. (2010) "Sure Start and its Evaluation in England", *Encyclopedia of Early Childhood Development* [on line]. Montreal, Quebec: Center of Excellence for Early Childhood Development; 2010:1-6. <http://www.childencyclopedia.com/documents/Melhuish-Belsky-BarnesANGxp.pdf>
- National Audit Office (2006) *Sure Start Children's Centres*.
- NESS (2004) *Towards Understanding Sure Start Local Programmes*.
- NESS (2008) *The Impact of Sure Start Local Programmes on Three Year Olds and Their Families*.
- Rudge, C. (2010) "Children's Centres", *Contemporary Issues in the Early Years*, SAGE.
- 埋橋玲子 (2007) 『チャイルドケア・チャレンジーイギリスからの教訓』法律文化社。
- 埋橋玲子 (2008a) 「イギリスにおける子どもの成育環境整備の政策的展開について」『保育の研究』No.22 保育研究所。
- 埋橋玲子 (2008b) 「生涯学習を核とした家族支援が子どもの成育環境整備に果たす役割についてーイギリスのペングリーン・センターにみるー」『神戸女子大学文学部紀要』第41巻。
- 埋橋玲子 (2009) 「イギリスのシュア・スタート：貧困の連鎖を断ち切るための未来への投資・地域プログラムから子どもセンターへ」『四天王寺大学紀要』第47号。
- Weinberger, J., et al (2005) *Learning from Sure Start*, Open University.