

#### 4. 連合王国（イギリス）

山本真実

イギリスは EU 加盟国であり、地域を中心とした福祉サービスが整備されている国としてとらえられている。しかし、子どもに対する支援サービスについては、イギリス独特の政策的スタンスを持っている。そのため、保護を必要とする子どもへの支援サービスは多様な発展を遂げた。しかし、中でも子育て支援・保育サービスについては、女性の就労率において他欧州諸国と何ら遜色のない高さを示しながら、全くと言っても過言ではないほど、社会的支援サービスとして整備されて来なかったという背景を持つ。そのため、EU 委員会が加盟国の保育サービスの整備状況を調査した報告においても、育児休業制度の整備も加盟国の中でもっとも遅かったという事実を裏付けるようにイギリスにおける保育サービスの整備状態は下位に位置している。

イギリスでは子どもを産み育てるということは、完全に「個人の自由」の範疇に入る事項であり、政策が介入すべき対象ではないという考え方が主流であり、現在もその影響を色濃く残している。1997 年、イギリスは久々の労働党政権となり、労働者への家庭支援の視点が以前よりも強く打ち出された。また、政権交代に伴う省庁再編も行われ、就学前児童のケアについても、教育・雇用省（The Secretary of State for Education and Employment）の所管となり、長年「福祉サービス」の一環として扱われてきた保育も、幼児教育の一種類として教育所管に位置づけられることとなった。

このような政策的変化はみられているが、実態としてサービス整備の状況は未だ途上にあるといえるだろう。基本的にイギリスは個人主義の

国であり、また自由市場の国である。その大前提の中で保育サービスも扱われてきた。従って、子どもを育てることは家庭が担う「自助努力」の対象であり、家庭がありながらそこに「子育て支援」を名目とした公費を投入し、社会サービスを整備するという対象にはならなかった。

しかし、EU 加盟以来、育児休業の法定化等、就労と育児を両立するための社会的支援サービスに対する関心は高まりつつある。イギリスだけが保育サービスを整備しないままという状況は許されない時代となった。

このような流れからイギリスも保育サービスも全体供給量の把握をするために実態調査を行うなど、サービスの充実に取り組みを見せている。サービス供給量は、需要に追いついてはならず、整備状況は不足しているが、今後も民間セクターへ補助金を投入する形での整備を続けていくものと思われる。公費による保育サービスの整備がなされてこなかった分、民間や住民を中心とした非公的部門による供給がみられる。その代表的なものは「child minder」と言われる家庭的保育サービスである。

ここでは、イギリスにおける保育サービスの基本法である 1989 児童法をベースに、子どもの保育（デイケア）に関わる政策理念、実施についての規則について概観するとともに、保育サービスの種別ごとにその詳細をまとめることとする。

#### 1. 保育サービス施策の考え方

##### (1) 家族政策のスタンス

イギリスでの政策的視点として、「経済的に公平な社会にすること」を全体的な基本理念としておいており、この前提に照らし合わせる形で

個別の矛盾を修正していくという考え方がある。そして、この理念の前提には増税による経済的公平の達成はしないということがあり、加税によって保育サービスを整備するという考え方は存在しない。サービスの整備が必要な場合は自由経済の原則に沿っての民間サービス主導での整備が基本となる

このような政策理念を実践していくことが可能だったのは、先に述べたように「子どもを持つ、育てることは個人の選択」、「個人による自助解決」という合意が社会にあったからである。しかし、昨今の状況はこのような合意を継続していくことが不可能な状況を呈するに至っている。イギリスも同じように少子化は潜行し、離婚は増加し、結婚年齢も上長している。また、EU 加盟という「外圧」はイギリスの長年培った「福祉サービス」としての扱いを見直さざるを得ない状況を生み出した。EU 加盟によって、「イギリスだけは別」との考え方を是正しなければならない状況に置かれたのである。昨今の子どもと家庭をめぐる状況は、政策的に家庭機能強化の支援サービスを行う必要性を強く訴えざるを得ないレベルにきている。離婚の増加はひとり親家庭の増加となり、経済的に不安定な状況で子育てを行う家庭が増大した。児童虐待等早期介入が必要な社会問題も顕在化するなど、家族に関すること(family matters)は、大きな課題となってきた。

イギリスのサービスはサッチャー政権以後、プライバタイゼーションを積極的に押し進めてきたこともあり、公的部門によるサービスの拡大に対しては後ろ向きであった。また、前述したように伝統的に子育て支援や保育は「個人的なこと」への介入と考えられてきたことも、政策としての積極的な打ち出しが見られなかった一因であったと言える。しかし、労働党政権になって以降、以前よりも子育て支援関連のサービスに目が向けられている。

現在は” Supporting families”として以前よりも家族への社会的関与を強めてはいるが、どちらかという子ども自身のウェルビーイングを切り口としたアプローチではなく、結婚(夫婦関係の維持)を基盤とした支援であるように筆者には受け取れる。つまり、就労と家庭生活のバランスを保つために必要なことは何か、という視点でのサポートである限り、個人生活への介入と採られにくいからであろう。しかし、その一方で1989 児童法にある「子どもの権利」を実践するという視点をもって、サービスの質的向上を図ろうという考え方もみられる。

子どもを持つ家庭とそうでない家庭の経済的不公平を是正しようという意図で、98 年以降、イギリス政府は「共働き家庭税控除 (working family tax credit)」を提案し、その上積み分として「保育サービス税控除 (childcare tax credit)」を99 年10 月から施行しようとするなど、子育て家庭への経済的支援を強化させている。これを機会に良質で利用しやすいサービスを整備を目的にしたグリーンペーパー「Meeting the Childcare Challenge sets out three steps to the National Childcare Strategy」をだし、国を全体での保育サービス基盤の整備を図ろうとしている。ここでは、保育サービス整備に関する三つのステップを提示している。それらは、「保育サービスの質の向上」、「経済的に利用しやすい保育サービスの実現」、「アクセスしやすい保育サービスの拡大」の三つである。これは、現在のイギリスの保育サービスの現状がこれらの裏返し、つまり「質が悪く、保育サービスの数が不足しており、利用できるとしても質が悪いか、または非常に高額かで子育てしやすい環境にない」ということを示しているとも解釈できるだろう。

### (3) 監督所管の移行と実施体制

従来、保育サービスは福祉サービスの一つとして、社会サービス局（Social Services Department）を主管部局として実施されてきた。しかし、1998年労働党政権になると同時に、教育雇用省（The Secretary of State for Education and Employment）に整理統合された。これは、学校教育と職業教育の一貫性を重視した教育施策を行うという理念のもとに行われた改革であり、就学前児童のケアを担当する保育所の運営についても同様に監督所管が移管された。これにより、幼児期からの教育、学齢児童の教育、大学等の高等教育、職業教育という一連の「教育の流れ」の中で就学前児童のケアをとらえるという視点が実行された。そして学校教育と同じ所管となったことで、4歳児からの義務教育的な幼児ケアの提供も活発になった。

しかし、所轄省が移管したものの、サービス種類・内容や保育所の設置基準などに関する根拠法令は、従来のとおり1989児童法（Children Act）第3部であり、これに基づいてサービスが実施されている。そして、その下に規則（The Children Act 1989 Guidance and Regulation: “Family Support, Day Care and Educational Provision for Young Children”）をおき、教育所管との連携の必要性、またその内容について指導している。

(3)1989児童法によるデイケアサービスの規定  
法令のガイダンスとして、1989児童法の第3部（子どもと家庭に対する地方当局の支援について）と、第10部（乳幼児のデイケア：minding）について地方自治体の責務が提示されている。特に地方自治体の社会福祉当局と教育当局との連携・協力については、その目的や政策作成、日常のサービス運営、スタッフ同士の協力体制

に関する事項に至る記述がなされ、相互部局の協力体制の構築こそが、サービスを利用するすべての子どもたちに望ましいことであり、協力によるメリットを最大限に生かす必要があることを強調されている。社会福祉部局と教育部局によるデイケアサービスへの関わりは、中央での監督所管が教育雇用省に移行したことにより、強化され必須の事項となった。特にサービスの質を確保するための監督を協力して行うこと、そしてその監督には「サービスについての見直しに関する義務」という意味を含んでおり、その中には「サービス評価」の過程を提示し子どもたちへのサービスが持つ目標や目的を明確に認識することが前提となっている。

児童法で定義している「デイケア」には、障害を持つ子どもや家庭養育が困難であると判断され、社会的養育が必要と判断された子どもたちへのケアも含んでおり、その場合のサービス提供概念や運営にあたっての留意事項も書かれている。その意味で、イギリスにおける「保育」は障害児や施設入所措置が必要であると判断された子ども、家庭養育をしながら外部サービスを利用する子どもも同じ次元でとらえられており、狭義の福祉サービスの一部ととらえられているといえるだろう。

ガイダンスの第4章から第9章には、子どもに対するサービスの状況、複数のサービスを利用する場合の基準、登録、検査、再調査を行う場合について記載されているが、この内容は施設によるケアサービスと同様にデイケアサービスにも適用されている。特に「福祉的配慮」が必要とされる子どもへのケアサービス提供には、これに加えてさらなる留意事項が付加されている。しか

し、後に詳述するデイナーサリーやブレイグループといったいわゆる「保育サービス」の運営ガイドランスにも「children in needs」という表現が使用されている。ここで「need」をどうとらえるのか、そのあたりの感覚については注意が必要とされるだろう。基本的に1989 児童法のスタンスとして、すべての子どもが「need」に最も見合うサービスを利用できる環境を整えておくべきであり、そのために地域近隣でのサービス提供は主体も内容も多様でなければならないという考えがある。イギリスにおける保育サービスの種類を列挙すると、大変多様であることに気がつくが、それはこのような考え方が背景にあるからであると考えられる。

## 2. 保育サービスの概要

ここでは、先に挙げた The Children Act 1989 Guidance and Regulation: “Family Support, Day Care and Educational Provision for Young Children” と、イギリス政府の資金と民間企業の援助を財源として設立された保育サービス団体 Child Care Trust 作成の情報冊子「Check out Childcare」をもとに、サービスの種類、概要、対象・内容、職員・配置基準について詳細をまとめる。

なお、職員の配置についてのサービスごとの現状はそれぞれの項で触れているが、スタッフ配置の考える時の留意点についてガイドランスでは下記の項目を挙げている。

- ・ サービス開始時間（opening）の状況
- ・ 子どもと直接関わるスタッフのニーズ
- ・ 1対1の個別対応が必要な乳幼児のニーズ
- ・ スタッフの資格、トレーニング、経験
- ・ 施設全体の規模
- ・ 障害児の有無、特定児童の発達段階

### (1)チャイルドマインダー（childminders）

チャイルドマインダーとは、諸外国ではファミリーデイケアと呼ばれる家庭的保育サービスのことである。ベビーシッターやナニー等のように公的関与が全くないものではなく、地方公共団体当局に登録することが義務づけられており、当局の定期的な監察を受けるものである。

通常の基準として5歳以下の子ども3人につき保育者1人、5歳以上7歳以下の場合は子ども6人につき保育者1人、18か月以下の乳児の場合は一度には1人のみとしている。料金は交渉により個別決定されるがおおよそ、60～120ポンドの幅で報酬を得るのが望ましいとされている。

チャイルドマインダーは地方当局に登録されているため、質の面では一定の水準を担保されていると考えることができる。また、少人数での家庭的雰囲気での保育は保育者と子どもとの間に信頼関係が築かれやすいため、安定的な成長・発達を見込むことができる。また、保護者の就労形態や生活状況により柔軟にサービスを適応させることができるため、利用しやすい。また、対象年齢に制限がないため、乳児期から就学児童（8歳以下）まで一人の保育者で長期的に対応することができ、利用家庭にとっても、また保育者にとっても精神的負担が少ないという点も長所であると言えよう。しかし、地方当局による環境的チェックはあるものの、保育者の恒常的・継続的なトレーニングの義務はなく、質の善し悪しは保育者次第といった部分が残る。そのあたりをガイドランスでも指摘しており、地方自治体はチャイルドマインダーを積極的に支援することが指導されている。たとえばトレーニングの機会の確保、専門施設との連携・アクセス、ソーシャルワーカーによる定期的訪問、カウンセリングなどを実施するなどである。また、3～4歳児をチャイ

ルドマインダーで対応する場合、集団保育によって得られる発達環境を確保するために、集団での活動の重要性を認識させ、地域のプレイグループやナーサリークラス等の集団保育資源への参加を定期的に行うなど、相互協力の体制を構築することが望ましいとしている。

1997年の統計<sup>1)</sup>によれば、イングランド全体で98,500人のチャイルドマインダーがおり、そのサービス提供可能人数は370,000人であった。

### (2) ナニー (Nannies) ・ オー ・ ペア (Au-pair)

ナニーは子どもの保護者と直接契約によって彼らの自宅で子どもの面倒をみる者のことである。通常、専門学校 (further education college) で保育教育を受けており、子育て経験がある場合が多い。しかし、専門的知識の有無も、また人物的な評価についても、いかなる機関でも保証しているサービスではないため、雇用するときは十分な注意が必要であると情報誌には警告されている。

利点としてはやはりチャイルドマインダーと同様に、保護者の生活に合わせて柔軟に利用できるということと、個別的保育による子どもとの緊密な関係を構築することができること等が挙げられよう。

オー・ペアとは、若い女子学生が学校に行きながら子守りをするというものである。短期語学留学生 (1年未満) の女子がなる場合が多い。通常、1週に30時間以内の労働で、食事と宿泊の面倒みるかわりに子どもの面倒をみるというのが基本的な形式であるようである。このサービスを利用する場合、就学児童が望ましく、乳幼児等専門的な子育て知識が必要となる場合は不適であると考えられている。

この二つはChild Care Trustの情報冊子には掲載されているが、法的な規定外のサービスで

ある。

### (3) デイナーサリー

これは集団的な施設保育を行うサービスの総称としても使われる。デイナーサリーの種類は、職場保育所 (企業内保育施設)、コミュニティナーサリー、カウンスルナーサリー (両方とも福祉的に必要がある家庭の子どもが利用する意味合いが強い)、プライベート・ナーサリー (民間企業による保育所) 等がある。デイナーサリーは、特に福祉的に養護を必要とする子どもたちが他の仲間との集団活動に参加することによって得られる活動や学習体験の意義が強調されている。

6か月の乳児から利用できる施設もあるが、多くの場合は2歳から5歳の子どもを対象にしている。2歳未満を対象としたサービスの提供については、各地方自治体の裁量に任されているが、多くの場合においては2歳未満の乳児のケアはチャイルドマインダー等による個別的サービスの方が望ましいと判断されている。

デイナーサリーは地方自治体当局に登録しなければならず、年に1度の査察を受ける。ここでの保育は、やはり資格的にも経験的にも豊かな専門的なスタッフが担っているおり、加えて地方自治体当局による査察があるため、施設環境的にも保育内容的にもレベルの一定水準以上のサービスを利用できるという点にあらう。そのほか、通年でサービス利用の契約をするため、多忙な保護者にとっては必要なサービスであり、食事サービスの一環として用意されることも同様である。

一方、デイナーサリーのデメリットとして、利用時間が家庭的保育サービスに比べ、硬直的であるため利用者が自分の生活に合わせて自由に利用できるというわけにはいかないこと、コストが高いこと、地域的に十分に配置されていない

ことなどが挙げられる。

職員の配置基準が 1989 児童法によって定められている。2 歳以下は保育者 1 人に子ども 3 人、2 歳以上 3 歳以下の場合は保育者 1 人に子ども 4 人、3 歳以上 5 歳以下の場合は保育者

#### (4) プレイグループ (プレスクール)

保護者による共同保育組織をベースに拡大してきたサービス。3~5 歳児を対象に遊びと幼児教育を目的としたセッション形式のサービスを提供するものである。ここでも、集団による活動を必要とする幼児期にその場を確保することが第一の目的であり、有給のスタッフを雇用しているも、保護者たちの管理が原則となっているサービスのことである。通常、1 週間に 2~5 セッションを行い、1 セッションは 30 分から 2 時間といったところである。このサービスは全英的に拡大しており、都市部も農村部でも存在する。

保護者が職員と共同でサービス運営に関わっており、保護者同士で子どもへの関わり方をみることができるため、親としての技術向上の面においてもその役割を果たしている。それらの関わりを通して子どもの発達についての理解を深めている。プレスクールは地方公共団体当局に届け出をしなければならない。平均的なセッションあたりの利用料は 2 ポンド 50 ペンス (500 円程度) 程度である。

地方自治体当局に届け出を義務づけられており、定期的な査察がある。前出 1997 年の統計によれば、プレスクール (プレイグループ) のサービス提供数は 15,800 箇所でその定員は 380,000 人で、チャイルドマインダーと並んで大きなサービスの一つとなっている。

#### (5) ナーサリークラス・ナーサリスクール

ナーサリークラス、またはナーサリスクールは学校教育系統の就学前児童サービスである。こ

1 人に子ども 8 人、5 歳以上 8 歳以下は保育者 1 人に子ども 8 人である。少なくともスタッフの半数は有資格者でなければならず、学生及びボランティアは先の配置基準の保育者としてカウントしてはならないと定められている。

れらは学校の学期期間中に開設される。利用の形態は、午前 9 時から午後 3 時半くらいまでの間に、午前中か午後のセッションに参加する形のパートタイムの利用でも、終日 (午前・午後とも) の利用でもどちらでも構わないとするところが多い。これらは地方自治体当局に登録され、学校として査察される。つまり、保育サービスとしての要件に基づいてのチェックではなく、学校教育を行う施設として見なされているというわけである。

利用の利点としては、地方州立である場合は無料であり、子どもたちも学校での仲間たちと過ごす貴重な機会を得られるという点である。しかし、料金を支払う場合は比較的高額になることがあり一応、最低の職員配置基準は 1989 児童法により下記のとおり定められているものの、学校教育施設として扱われることもあり、職員の配置は低く、子どもたちに十分に目が届かないおそれがあると言われているようである。

以上の他にガイダンスではいくつかのデイケアサービスについて挙げている。

放課後保育クラブ・休日保育スキーム (holiday schemes)

これらは学齢期の児童の保護者が就労などにより面倒をみることができない場合に提供されるサービスである。「鍵っ子」となり、十分な監護に欠ける子ども達の面倒をみることは、非行防止や事件の発生に対して大きな防止機能がある、とガイダンスには説明されている。地方自治体は、ネグレクトや虐待を予防し、ケア処分の必要を削減することが義務となっており、これを履

行するための一つの手段として新しいクラブを設立したり、既存のクラブを地域のものとして支援したりするという方法を採用している。この予防的役割の他にも、クラブや休日計画への参加によって、子ども自身に余暇への興味を拓ける機会が与えられる。これらへのサービスを利用し、クラブへの参加が適切だと決定された場合、地方自治体当局は子ども達の意見をくみとり、可能な限り子どもの好むクラブや計画に参加できるよう配慮しなければならないことが指導されている。独立経営されているサービスの場合は、地方自治体当局は、定期的訪問、トレーニングへのアクセス、専門的設備、カウンセリングなどを行い、スタッフに対する適切・継続的支援がなされているかを確認しなければならないと指導されている。

#### 互助サービス (befriending service)

互助サービスは、育児ストレス状態にあり、幼い子どもとうまく関われない親を助けることを目的として育児経験者によるボランティアを募り、訓練するサービスである。また、そのような家庭を訪問して家族と定期的に面接することも行う。このタイプのサービスは、地方自治体計画を援助、助言する団体である Home-Start Consultancy によって発展されたものであると言われている。

互助サービスに参加するボランティアはほとんどが、巡回保健婦やソーシャルワーカーからの推薦によるもので、自発的に参加している人は少ないようである。他の団体が行っている類似サービスでは、孤立の感情を学び、親の困難に対する洞察力や技術を向上させるために、親がグループ活動に参加する機会を設ける活動を行うなどがある。

また、学校に付属している教育的な家庭訪問サービスもこの種のサービスとして含まれる。障害のある子どもを養育している親を援助するため、多くの地域に送迎 (portage) スキームがあることもイギリスの地域によるデイケアサービスの一つである。

これらの互助サービスは、友達であっても家族の生活を仲裁する力や雰囲気がなく、相当な育児ストレスを受けている親に対して行われるもので、同じような困難を克服してきたボランティアと話をし、相談するというもので、地方自治体当局や保健婦など幼い子どもや子ども達とうまくやっていけない親を初期段階で発見し、互助サービスに紹介するという形が問題の深刻化を避ける意味で効果的であるとして地方自治体の積極的な関与を奨励している。

#### おもちゃ図書館

社会サービス部局や健康局、学校、任意団体によって運営されている。多くの場合は、障害のある子ども達や学習障害児を援助するために特別に考案されたおもちゃを提供するところである。これは子ども達が特定の技術を身につけることを目的としたものであり、親が子どもの年齢や発達段階に適したおもちゃについて学習することもできる。スタッフはおもちゃのタイプについて親にアドバイスすることができる。ほとんどのおもちゃ図書館は、週に1~2度開き、若干の料金でおもちゃを貸し出している。また、プレイセッション (play sessions) のサービスを実施しているところもある。そのほか、移動おもちゃ図書館もいくつかあり、おもちゃ図書館員が家庭訪問してくれる地域もある。

#### ドロップイン・センター (drop-in centres)

これは近年みられるようになったサービスで、親子が気軽に立ち寄ることができるセンターである。一時的宿泊施設に住んでいる家族や特定の人種グループ、孤立した親等、特定のタイプの家族を対象としたセンターもあれば、地域住民を対象とした幅広い利用を目的としたものもある。これらは、法定団体や自助グループ、任意団体によって運営されている。プレイグループセッションと連携したり、ファミリーセンター (子ども、その親、または保護責任があり子どもの面倒をみている者が、職業的、社会的、文化的、娯楽的活動やアドバイス、ガイダンス、カウンセ

リングに行く場所)などの他施設の一部になって機能しているものもある。

### 3. サービス実施にかかわる基準

ガイダンスでは、「5歳未満児に対するデイケアおよび教育的サービスの基準」としてサービス提供に関わる基準について詳細を指導をしている。基準は、デイサーサラーなどの集団保育施設における一時的(セッションナル)保育と終日(フルタイム)の場合、保護者による共同保育資源の場合、私的な保育所の場合に対応している。

#### (1) デイケアでの教育

デイケアに参加している3~4歳児に対して、「学校に行っている子ども達に与えられる経験と共通する経験を質的に確保し、提供することである」との記載からわかるとおり、就学前の子どものケアは、義務教育へとつながる経験と社会的な自信や適性を得るのにきわめて重要であると認識されている。そして、早期教育の訓練を受けた教師のパートタイムサービスが、デイ保育においては有効であると書かれている。地方当局内の社会サービス局は、このポイントがデイケア政策の展開で考慮されているか確認しなければならず、教育部局からアドバイスや援助を得るべきであると指導されている。1980年教育条例第26節では、地方自治体の教育部局に、早期教育の訓練を受けた教師をデイ保育での勤務に配置する権限を与えており、就学前児童への教育的関わりの質的確保を担保する試みがすでになされている。

#### (2) フルタイムのデイケア

この用語には、法的権威や任意団体、私的な会社、コミュニティーグループによって運営されているデイケア(保育)と同様に、ショッピングセンターやトレーニング協会、レジャー施設で行われている「延長デイプレイグループ」や「託児所(crches)」も含まれており、これらの運営にあたっては以下の基準を遵守しなければならない。

#### 職員配置基準

20人以上の子ども達を対象にするサービスを行う場合、担当のマネージャーや職員は、その時間のほとんどを管理(administration)やスタッフ管理に取られてしまうため、比率定員から除いてカウントするべきであると指導されている。また、すべてのスタッフが有資格者でない、または十分な訓練を受けていない場合や、常時注意を払わなければならない乳児(12ヶ月未満)がいる場合、より高い比率が求められる。担当職員や代理人(deputies)は、子どもケア、早期教育、ソーシャルワーク、健康訪問、子どもの子守のいずれかの関連資格を所持しているべきであり、乳児の保育経験も有しているべきであると考えられている。少なくともスタッフの半分は、保育、早期教育、ソーシャルワークの有資格者であり、その他のスタッフも関連トレーニングコースを受けなければならない。

スタッフ：子どもの基準比率

0~2歳 = 1 : 3

2~3歳 = 1 : 4

3~5歳 = 1 : 8

#### 建物とスペースの基準(施設設置基準)

いかなるタイプの建物が使用されようと、その環境は温かく、歓迎の雰囲気に入れられ、明るく、アットホームでなくてはならない。

子ども1人当たりのオープンスペースの理想基準

子どもの年齢	平方フィート	平方メートル
0~2歳	40	37
2~3歳	30	28
3~5歳	25	23

#### <規定事項>

- ・特別な場合を除き、1部屋(サイズにかかわらず)に26人以上の子ども達を収容してはならず、できれば、乳児の保育を行う場合はこの上限人数を減らすこと。
- ・乳幼児に対しては、適切なオムツ交換や調乳のための別部屋を用意すること。



- ・静かな活動、賑やかな活動、汚れる活動の部屋を、できれば別に設けること。
- ・障害をもつ子ども達に対する適切な施設を備えること。
- ・最低でも子ども達 10 人に対して 1 つのトイレと、それと同数の手洗い所を備えること。
- ・スタッフのトイレ設備は別にすること。
- ・事務スペースとスタッフルームを設けること。
- ・適切なサイズで十分に装備され、環境的健康や食品安全規則に適合した台所を設けること。
- ・できれば建物に近接し、その子ども達だけで占有できる外遊びスペースを設けること。都会などでこれができない場合は、地域の公園やプレイグラウンドなどに定期的に子ども達を連れていくという、適切な協定をそれら資源運営者と結ぶこと。
- ・できれば、親や他の地域グループが集まれるスペースを確保すること。また、親たちと個人的な話ができる部屋も確保すること。

施設またはユニット内でのグループサイズ幅広い発達の尺度から、一般的に子ども達は大人数より少人数のほうが良いとされている最も有益なグループのサイズは、子ども達の年齢とともに変化していくことである。一般的に乳幼児は、年上の子ども達よりも少人数のグループが望ましく、3～4 歳児に対する研究によると、同年齢の仲間グループで、相互作用を最も効果的に活用できるのは、上限で 6～8 人であるといわれている。

#### 家具や備品

提供される家具や備品は、温かく楽しく刺激的で安全な環境を生み出すもので、椅子やテーブルは、子ども用サイズで、いろいろな活動や場所で子ども達が選択できるよう十分な数の小さなテーブルが必要であるとされている。ビニール製の床材は滑らなくて掃除しやすいものにするなど、素材についても触れられている。子ども達が安全に、社会的、知覚的、身体的スキル

を発達させられるように、利用可能な設備には幅広さが求められる。積極的に多人種社会を反映すべき設備には、自然の世界を探検したり身体的スキルを発達させる作業に必要な材料を調達する場合に留意する事項となっている。

#### おもちゃ

子ども達にとって刺激的で安全、発達のに適した活動を提供する利用可能なおもちゃを置くこと、サービス提供者は、定期的におもちゃの見直し、新規購入、交換などに関する方針を打ち出す必要がある。その際、おもちゃ図書館のスタッフなどの専門家のアドバイスを請うべきであると指導されている。

#### おやつと食事

おやつや食事に変化をつけ、栄養面にも考慮すべきである。食事は、可能なかぎり、子ども達の文化的宗教的背景を反映して選択し、親の希望を尊重する必要がある。食事やおやつ時間は、社交的場面として扱い、少人数の子ども達とスタッフとで食べる環境を整備することとなっている。

#### 観察と記録

サービス提供者はデイケアサービスに参加している子ども達の記録を取ることが求められている。終日保育（フルタイム）で幼い子ども達のために働く者は、施設内でそれぞれの子どもがしていることを観察し、それが学習や発達面でどう生かされているかを評価し、それを報告、記録することが重要であると指導されている。

#### (3)一時的（セッションル） デイケア

これは、食事を提供しない、午前中または午後だけに開園している施設を指すサービスである。これらの施設は、中には 2 歳半から受け入れている所もあるが、概ね乳幼児よりは 3～5 歳児の子ども達に利用されているものが多い。

#### 職員配置基準

理想的な基準となる比率は、1:1.8(3~5歳児)と示されているが、これはスタッフがサービス提供時間中に休憩する必要がなく、開園中はずっと子ども達と直接的に接していることが前提となっている。プレイグループのようなある部分的施設では、子ども達と共に取り組むボランティアを定期的に雇うこともある。定期的なボランティアについては、正規の職員として扱うことができる。すべてのケースにおいて、スタッフの半数は、デイケア、教育に関連した資格の保持者であるか、Pre-School Playgroups Association(PAA)というプレイスクール・プレイグループ協会か、他任意団体によるトレーニングコースを修了しているべきであると指導されている。

#### 建物およびスペースの基準

一時的(セッションル)のデイケアは、コミュニティーセンター、村や教会のホールなどさまざまな建物内で提供されており、厳格な基準を設定することが難しい。また、学校の教室、スペースを借りて実施しているものもあり、学校施設との連携が必要な場合もある。そのため建物やスペースの基準はおおよそ目安として示されており、それによると子ども一人当たり25平方フィート(2.3平方メートル)が望ましいとされている。トイレは、最低でも子ども10人当たり1カ所、静かな活動と賑やかな活動とが分けられるよう、また子ども達が休めるスペースが必要なため、1部屋以上は必要である。主催者は、できれば建物に近接した外遊びスペースへの出入りを確認し、これが可能でない場合は、子ども達を遊び場や地域の公園などに時折連れていくなど配慮しなければならない。フルタイムの保育と同様に考えられる部分は同じ内容を基準として解釈している。

#### (4)ナーサリークラス・ナーサリースクール

ナーサリースクール、ナーサリークラスどちらもナーサリー教育は、パートタイムを基盤としているサービスである。しかし、子どもが小学校の入学クラス(reception class)に移行するにあた

っての準備的な意味もあり、フルスクールデイへの参加がより一般的と考えられているようである。ナーサリーでの教育は、幼い子ども達にとっては、義務教育への準備的な意味だけでなく、成長段階における「present」的な意味合いを持ち、不利な家庭環境や養育背景にある子ども達を救ったり、特別な教育的ニーズを特に援助するものであると考えられている。

教育(teaching)とナーサリースクールの校長の管理職負担の両方を可能にするため、職員の最低配置基準はスタッフ/子ども比率は2:20で、一人は有資格の教師で、もう一人は有資格の保育アシスタントである。ナーサリークラスの場合は、2:26。

教育やプレイルーム施設、衛生施設を含むその他の室内施設、外遊び用の場所の面積については、1981年教育(学校校舎)規則(Education(School Premises)Regulations)に準ずる。

#### (5)4歳児から入学クラス(reception class)

小学校において実施される4歳児から入学クラス(reception class)までの受入れは、子どもたちの教育機会を拡げ、学校施設の有効活用の意味でも注目されているサービスである。多くの場合、パートタイムで運営しているが、子ども達のほとんどはフルタイムで参加している。

HM Inspectorateの研究によると、4歳9ヵ月未満児向けの対策(provision)は、常にその子ども達のニーズに適合しているとは限らず、幼い子ども達とうまくやっていくためには必須となる運営要件が提示されている。たとえば、以下のとおり。

- ・ 学校の全体的プログラム内の一部としてのこの対策の慎重な計画をたてること
- ・ 幼い子ども達の即時的要求を満たし、教育内に次のステージを設けるカリキュラムを設計すること
- ・ 適切なスタッフトレーニングを行い、子ども達の年齢層を考慮した管理可能なクラスサイズを設定し、スタッフの人数を決定

すること

- ・ 地方自治体の教育当局および学校は、それぞれのケースで適切なスタッフ配置レベルを決定しなければならない

#### (6)複合センター(combined centres)

複合センターとは、同じユニット内で、デイケアとナーサリー教育が提供されているサービスのことである。これらは通常、社会サービスと教育局との共同責任で運営されているが、実施の方法はさまざまである。ナーサリークラスを担当している教師がユニットの管理の責任を単独で負う場合もあるし、そのユニットが連携している小学校長が責任を負う場合もあり、それぞれの形態によって組織の態様も異なっている。

建物については、デイナーサリーなどと同様の原則が適用される。スタッフ配置は、管理の構造によって判断し、設定する必要がある。それは地方自治体の役割となっている。スタッフには、ナーサリーでの保育や子どものケアにおいて幼い子ども達を教育する技術と資格の両方が必要で、少なくともスタッフの50%は有資格者でなければならない。大人対子どもの比率は、そのセンターが3歳以上を対象にしているのか3歳未満を対象にしているのかはもちろんのこと、ナーサリー教育に参加している子ども達に延長保育を提供しているかどうかなどによって異なる。この点については、地方当局が、教育対策が及ぶ限り、ナーサリースクールとクラスに対する勧告に従わなければならない。それ以外の対策については、フルおよび一時的デイケアに対するスタッフ配置勧告を適切に適用しなければならない。

#### 4. ケアの質に関する議論

ケアの質については、デイケアの時間が長くなるほど、また家庭において保護者の養育が制限される実態が認識されるほど議論が高まる。それはイギリスでも例外でなく、サービス評価の指導を行う上でもケアの質についての定義をどのように規定するかによっている。

子どもの良質なケアを確保するのは親の責任であるとされており、日中親が家庭にいないのならば、子どもの発達、提供される代理のケアの質にかかってくる。

児童法のガイダンスによれば、「ケアの質」を「子ども達の発達とウェルビーイングに影響を及ぼす経験・体験」と定義している。それらは、大人と子どもの相互作用、仲間同士の相互作用、人間関係、学習機会、健康と安全、子ども達が幸せか否かを含む潜在的発達の重要性をもつ、幼い子どもの経験や体験のことを示している。そして、子ども達や親、幼い子ども達と働く人々の権利や期待と同様に、子どもの発達の観点が強調されている。

ケアの質を確保するためには親の参加の責任意識を徹底すること、特に乳児期においてはケア担当者（保育者）の一貫性、集団的関わりやすさの安定性などが要素として挙げられ、地方自治体当局に対して指導されている。デイケアの監督所管が教育雇用省に移ったこともあり、ガイダンスでは「8歳未満児に対するデイケアサービスの基準と5歳未満児に対する教育対策の基準」という章タイトルで指導がされている。ケアの質についても、その性質の困難性（定義の曖昧さ、質の決定に関わる多様な要素など）から、できるだけ一般的合意得ながら、サービス提供者自身の知識や理解を発展させていかなければならないと記されている。ケアの質に影響する主要な要因として、下記の13項目が挙げられ、参考とされている。

大人と子どもの相互作用の性質

子ども達と仲間達の間での相互作用の性質

グループサイズとスタッフ数

スタッフの継続性(continuity)、トレーニング、経験

子ども達の発達ニーズの認識

親とプロバイダー間の契約や参加性 (involvement) のタイプ

子ども達の学習に対する構築および支援能力

活動プログラムの要素

雇用やサービスデリバリーへの機会政策の  
平等性

活動やプロジェクトの計画、選択への子ども  
達の参加性

活動における想像力、チャレンジ、冒険の  
要素

設備、玩具、材料の組織、ディスプレイ、親  
しみ易さ(accessibility)

健康、安全性、身体的環境のタイプへの注  
意度

また、ケアの質を決める要素として、発達の視点の他に子ども自身の「幸せ感」に配慮することの重要性をガイダンスに盛り込んでいる点は特徴として挙げられる。ケアの内容が良質なものであれば、子どもたちは通常「幸せ」で「満足している」と解釈することができる。そしてその結果学習の効果が上がり、子どもの発達においても進展が見られるという循環を生み出すものであると考えられている。反対に不幸せだと感じている子どもの場合、自分達の環境を探検しようとせず、外の世界から自分を切り離してしまうことがあり、学習の効果も上がらない。子どもの心が幸せな状態にある時は、コミュニケーションもより効果的に進むため、感情的状態が順調な時、すべての種類の相互作用の利点が増加することから、ケアの質の定義を決める場合、子どもの経験が「幸せ感」をもたらしているかどうかを配慮する必要があるとしている。

#### 5.親の参加

保護者の参加の視点も、デイケアサービスの内容や職員の配置を左右する重要な要素である。これらは「親の関わり(involvement)」として触れられている。地方自治体の担当部局は、8歳未満児に対するデイケア政策、5歳未満児に対する教育対策、条例に基づく義務や権限の行使等において、適切に親の関わりを促すことの重要性を認識し、保護者が一般的には自身の子どもについての「最大の知識者」であることを認識していなければならないと指導している。あらゆる形態のデイケアサービスを利用する場合、

保護者は子どもの活動に関するすべての情報を知る権利があり、その環境が確保されていないことが決められている。親が自分の子ども達のケア環境の性質に影響を及ぼすことができる立場にあり、ケアの質の定義を考慮する場合、親の権利、親の参加の機会について確保されるべきであると明記されている。たとえば、

- ・ケア環境についての情報を入手できる
- ・ケア環境に対する見解を表明できる
- ・子どものケア環境を変更できる
- ・子どものケア環境に貢献できる
- ・他のケア環境を選択できる

これらの環境の確保によって、親は保護者としての立場と他の活動との間の時間配分がある程度選択可能になり、サービスへのアクセス、サービス間の選択、サービスへの交通、ケアが受けられる時間等の情報に基づいたサービス選択を行うことができるのである。

#### 6.まとめ：今後の方向性と課題

イギリスの保育サービスは、子どもへのデイケアサービスとして、1989 児童法に基づいた運営がなされており、その内容も細部にわたって配慮されている。監督所管の移行後も教育部局と社会サービス部局の連携を地方自治体レベルで行うことを前提として、児童法に基づく運営を行っている。このことは、すべての子どもにとって必要なサービスとして法的に位置づけられていることではあるものの、施設措置を基本とする養護関係の施設や福祉的な援助が必要な家庭への関わりを基本とした保育という視点が残り、一般の家庭支援としての整備としては問題が残るように思われる。実際、イギリスの保育サービスの整備状況は全体的に不足しており、未だに働きながら子どもを育てる家庭が利用するサポートの主流は私的契約によるサービスが祖父母などのインフォーマルなものである。公的費用を直接的に投入しサービスを整備するというよりも、民間によるサービス整備を前提として、そのための環境を公的部局が援助するという仕組みでの整備を進めている。今後は、EU 全体でのサービス整

備に牽引される潮流の中でサービス整備が進むであろう。また、共働き家庭への経済的負担の軽減策を税控除によって実施する形で行い、保育サービスの充実の速度を補っていくであろう。

教育所管への移行は、ヨーロッパ全体の life long learning の流れの一環として捉えることができる。このことで、1989 児童法の理念にもとづいて教育部局と社会サービス部局が連携して実施するサービス運営に関する法律が作成されることも予想される。

表1 保育サービスの選択肢一覧表

サービスの種類	利用年齢	保育料 (子ども1人、1週間あたり)	開設時間
<b>家庭的保育</b>			
チャイルド minder (ファミリーデイケア)	制限なし	60～120ポンド(おおよその幅)	契約により自由
ナニー	制限なし	90～280ポンド	契約により自由
オー・ペア	就学児童に 適している	40～50ポンド(食事と 宿泊に関する手当が プラス)	週あたり30時間まで
<b>施設の集団保育</b>			
プレスクール(プレイグループ)	2～5歳	1セッションあたり2.50 ポンド	午前または午後2～3時間のセッション、 時々時間延長のセッションあり
コミュニティナーサリー	0～5歳	無料～150ポンド	8:30am～6pm くらいまで。パートタイムの 利用の可。
カウンスルナーサリー	0～5歳	無料～150ポンド	8:30am～6pm くらいまで。何人かはパート タイムの利用。
プライベートナーサリー	0～5歳	80～180ポンド	8:30am～6pm くらいまで。時々早朝及び延 長サービス実施。パートタイムの利用の可。
アフタースクールクラブ (放課後保育クラブ)	4～12歳	15～40ポンド	3:30pm～6pm くらいまで。学校始業前の プレクファーストクラブもある。
休日保育スキーム	4～12歳	40～90ポンド(1週)	学校休みの期間中毎日
<b>学校におけるサービス</b>			
ナーサリークラス及びナーサ リースクール(プライベート)	2～5歳	変動	学期制のみ。通常は午前か午後のパート タイム
ナーサリークラス及びナーサ リースクール(地方当局)	2～5歳	無料(食事と遠足に関 わる費用以外)	学期制のみ。通常は午前か午後のパート タイム
レセプションクラス	4～5歳	無料(食事と遠足に関 わる費用以外)	学期制のみ。通常9am～3:30pm。

(資料) Child Care Trust 「Check out Childcare」, p32

(注) サービス種類の名称はできるだけ原文に忠実にするためカタカナ表記を用いた。

表2 ナーサリークラス・ナーサリースクールにおける職員配置の基準

サービスの種類	対象年齢	子ども対保育者の割合	職員の資格・条件等
ナーサリースクール	3~5歳	20:2	教諭資格者、保母資格者、主任教諭が教える場合
		26:2	教諭資格者、保母資格者、主任教諭が教えない場合
レセプションクラス	4~5歳	地方自治体当局の決定による	
ナーサリークラス	3~5歳	26:2	教諭資格者、保母資格者
ナーサリースクール (民間学校内)	全年齢	学校の方針による	

(資料) Child Care Trust 「Check out Childcare」, p13

民間のナーサリークラスやナーサリースクールとしては、モンテッソリーやシュタイナー&フレーベルといった幼児教育学者の理念をもとに教育を行うところがある。

<sup>i</sup> 在英日本大使館による厚生省への報告資料より