

イギリスにおける地域を基盤とした 総合型子育て支援事業の変遷

—「シュア・スタート子どもセンター」から「ファミリー・ハブ」へ—

矢口悦子

要旨

本稿はイギリスにおいて展開された就学前の子育て支援事業「シュア・スタート子どもセンター」の約20年間の変遷をたどることで、同様の事業の在り方を検討する際の材料を提供しようとするものである。まずは、数度の政権交代によって事業がどのような影響を受けてきたかを概観し、予算の削減が繰り返されてきた中で、現在に至るまで重視されているのはどのような事業であるかを明らかにする。続いて、本事業に関して実施された多方面からの調査の結果を基にし、事業の総体と評価された成果を確認する。最後に、本事業の今後の維持に向けて「ファミリー・ハブ」構想が提案されていることを取り上げることで、シュア・スタート事業の果たした意義と今後の展望について検討することを目的とする。

キーワード：総合型子育て支援、シュア・スタート、子どもセンター、教育政策、評価、ファミリー・ハブ

はじめに

地域を基盤とした総合的子育て支援事業である「シュア・スタート (Sure Start)」は、労働党政権の社会的包摂政策の柱の一つとして莫大な予算をつぎ込んで開始された。その事業提供の拠点として2000年代始めの10年間で、3,600か所以上設置された子どもセンターは、政権の交代を経ながらも維持されてきた。しかしながら、保守政権による予算縮減策を受けて、各地の子どもセンターの統廃合と事業の縮小が続いてきた。その流れは、2016年に実施された子育て支援に関わる予算の47%カットという劇的な変化の中でさらに進み、シュア・スタート事業は実質的な一区切りを迎えたといえる。事業開始後、一貫して非常に高い評価を受けてきた同事業が目指してきた社会的包摂に向けた子育て支援は、約20年の時間の中で政権の変遷と連動しつつ変化を遂げてきた。そして現在、各地でどのようにその経験が引き継がれているのかは、子どもセンターそれぞれが位置する自

治体の判断や関与してきた民間団体との関係によって異なっているため、外側からはなかなか見えにくい。

シュア・スタート事業に関わる日本での先行研究については、主な文献として次のものが挙げられる。まずは、包括的に本事業の手法と試行的段階におけるプログラムへの多角的な評価を実施したシュア・スタート全国評価機構のベルスキー、バーンズ、メルシュによる評価報告書*The National Evaluation of Sure Start*が2007年に刊行されており、本報告書が清水隆則により『英国の貧困児童家庭の福祉政策—“Sure Start”の実践と評価』というタイトルで翻訳されている¹。さらに、清水は児童家庭福祉の観点から複数の研究成果を公表してきた²。

シュア・スタート事業の初期の実態については、神陽子による国立国会図書館調査報告書2冊や内閣府政策統括官共生社会政策担当による調査報告書などがあり、子育て支援政策の立案や関連領域における研究の基礎資料となっている。

筆者は科学研究費補助金(2009年度～2011年度)成果報告書『イギリスにおける子育て支援と成人教育の地域的な統合を支えるワーカー職の研究』(2012年)において、3年間に実施した英国内9地域のシュア・スタート子どもセンターへの訪問調査をもとに、その実態を報告してきた。多様な専門性を持つワーカー職の連携による事業推進への興味から、その専門的な背景や専門職としての教育訓練についてアンケート調査を行い、幼児教育、保育、福祉、保健など多様な教育的背景と資格を有するスタッフがこの協働事業を担っていることを明らかにした。さらに、それ以前からの調査によって動向をつかむことのできたワーカー職の役割と多様な職種との協働、子どもセンターの構造と運営については、各地の子育て支援に関わる講演会や学習会で報告するとともに、東洋大学文学部紀要に複数回掲載してきた³。

本稿ではこれまでの研究調査で得られた資料も再度確認し、2010年以降現在に至る状況についての記述を加えることによって、その20年を超える事業展開を振り返る。分析の方法としては、政府関連文書を手掛かりとして事業の経緯をたどり、本事業がどのように評価されてきたかを紹介したうえで、現状及び今後への継承について検討を行う。事業を説明するために取り上げる事例については、筆者がその創設の初期から同じセンターへの複数回の訪問調査を重ねた中で収集した資料やインタビューによって得られた情報を用いて紹介したい。

以上を通じて、地域を基盤とした包括的な子育て支援というグローバルな課題に対して、シュア・スタート事業はどのようなインパクトを与えたのか、いや与え続けているのかを明らかにしたい。

なお、本稿ではイングランドにおける事業のみを対象としている、

1. シュア・スタート事業の変遷

ここでは、英国下院図書館の専門調査員である Alex Bate & David Foster が執筆した報告書「シュア・スタート(イングランド) *Sure Start (England)*」(概要版、2017年6月)及び関連する法令や報告書などを参照しつつ、筆者がこれまでに子どもセンターを訪問する中で確認してきた実態などを適宜紹介しながら、事業を概観しておきたい。

ベースとなる報告書は国会議員や政策立案に関わるメンバーを対象にして執筆されていることもあり、政権交代を目安とした3つの時期区分を行い、各種データや提言レポート、そして議員の発言等をもとに記述されている。まずは、報告書での記述に沿って、事業展開全体を俯瞰するために、表1を作成した。

第1の区分は労働党政権下(1997年～2010年)であり、事業への着手と急速な展開が示されている。トニー・ブレア政権の主要な政策としてのソーシャル・インクルージョンを促進するにあたり、子育て支援は具体的な領域の一つとして位置付けられ、全国的なスケールで多様な専門分野からの参加による巨大プロジェクトとして展開された。貧困地域を特定しての財源の大胆な配分、実践者を支える大学グループの分析・評価体制、実践の共有の仕組みなど優れた部分への注目が集まっていた。特に、各種指標を駆使し具体的に貧困地域を明らかにしたうえで、そこに補助金を投入して先導的な事業を実施する方法は、個別の保護者の経済状況によって支援する方法に加えて、コミュニティ(地域)丸ごとを補助の対象とする点で、特色があった⁴。アメリカやニュージーランドの子育てへの初期介入の経験、日本における優れた幼児教育・保育実践の経験など、世界の先駆的な実践に学び、多様な民間団体の専門的な力を統合することで、世界に類をみない包括的な社会的インクルージョンの仕組みを構築しつつある、と人々に受け止められていた。

貧困の中に生きる子どもへの初期介入が好影響を本人と親とに与え、そして地域ひいては国の将来にとっても輝かしい影響を及ぼすとみなされていた。特に、2004年の子ども法(The Children Act, 2004)の中に具体的な政策が位置付けられ、全国で共通の枠組みを持った子育て支援が推進される形が整った⁵。当時の政府が目指す方向については、既に2003年のアジェンダ『すべての子どもが大事(Every Child Matters)』⁶の中で次の5点が示されていた⁷。

- ①健康であるために (being healthy)
- ②安全に過ごす (staying safe)
- ③楽しみと達成 (enjoying and achieving)
- ④積極的貢献 (making a positive contribution)
- ⑤経済的福祉の増進 (economic well-being)

表1：シュア・スタート事業の変遷 (England)

年	政策及び事業の展開
労働党内閣	
1997	1997白書「 <i>Excellence in Schools</i> 」の中で25のパイロット地域のセンターが発表された。
1998	「子ども基金」が設置され、早期介入のためのシュア・スタートプログラムが開始された。
	1999年～2002年間に、4億5,200万ポンドが支出された。
1999	60地域での試行（シュア・スタート地域プログラム SSLP）が公表された。
2002	2002年～2004年間に、9億4,800万ポンドが、500プログラムに対して支出された。
2003	シュア・スタート子どもセンター設置が始まる。この年は、32センター
	HM Treasury, <i>Every Child Matters</i> ,
2004	多部署による子供ケア戦略「親にとっての選択：子供たちの最善のスタート（Choice for parents: the best start for children）」着手
	*2008年までに2,500、2010年までに3,500のこどもセンター設置が公表された。主たる権限は地方自治体へ。
2004	2004年子ども法（the Children Act 2004）の制定
2005	シュア・スタート全国評価機構による報告書「初期のSSLPによる子どもと家族への影響」
2006	2006年子どもケア法（the Childcare Act 2006）
2007	全国評価機構による調査の公表
2008	Early Years Foundation Stage が明示され、有資格教員の配置が求められた。
2009	2009年見習い、技能、子ども、学習法による「2006年こどもケア法」の修正
2010	2010年子どもセンター視察規程
	2010年子ども、学校、家庭に関するセレクト委員会報告
	4月段階でのセンター数 3,632
保守党・自由民主党連立内閣	
	全日保育と有資格教員の配置は必要なくなるだろうとの発表
2011	政府はシュアスタート予算のリング・フェンスを外し、Early Intervention Grant (EIG) を導入することを発表
	訪問保健師の増員プラン（2015年までに4,200人増員計画）
	出来高払制の試行されるが、必ずしも支持されなかった。
2013	新たなガイダンスで、シュア・スタートセンターに対して「コア目的」を定めることを提唱
	教育委員会報告書「Foundation Years: Sure Start children's centres」にて、全日保育と有資格教員の配置を見直す
保守党内閣（2015年5月～現在）	
	政府がかけた予算については、2015/16年度は2010/11年度より43%減（実質47%減）。
2015	6月段階でのセンター数 2,677センター+付加的な場所 705か所
	LSE and Centre for Analysis of Social Exclusion, <i>The Coalition's Record on the Unde fives: Policy, Spending and Outcomes 2010-2015</i> . SSCCの閉鎖は地域間格差がある。2010年から2013年の間に50%以上閉鎖された自治体は20か所。ほかにはむしろ拡張しているところもある。また、新しい政府のガイダンスに沿って、より困っている家族へのサービスになっている。
2016	2016年子どもケア法（the Childcare Act 2016）
	APPG on children's Centres, Family Hubs: The Future of Children's Centres.
2017	6月段階でのセンター数、2,443+付加的な場所 731
	<i>DfE commits to children's centre consultaion, Children & Young People Now.</i> について発表している。
首相名	1997年5月～2007年6月 トニー・ブレア、2007年6月～2010年5月 ゴードン・ブラウン
	2010年5月～2016年7月 デイヴィッド・キャメロン
	2016年7月～2019年7月 テリーザ・メイ、2019年7月～ ボリス・ジョンソン

それぞれの内容について、2010年までに筆者が訪問したセンターでは、具体的に次のような事業が実施されていた。まずは、①健康であるために、としては出生届の提出と各種検診、乳幼児のためのマッサージや子どもの発達についてのカウンセリング、栄養指導と野菜などの提供(のちに、フードバンクのグループが関与)、喫煙の危険性についての指導、などである。②安全に過ごす、については、家庭内の子育て環境を改善することや暴力の抑止とその危険性の発見、実際に発見した場合の対応、子どもの安全な場としての家庭の管理、事故の防止などである。③楽しみと達成、とは子どもの発達に即した遊び方の指導、プレイルームでの遊びの提供、トレジャーバスケット⁸などの考え方を取り入れた日常品を活用した遊び道具の開発などである。そして、楽しい時間を過ごすことで子どもとの生活に自信を持ち、自らの職業訓練であるPC教室に参加したりすることができるように用意されていた。その先には、④積極的貢献が期待されている。支援を受ける立場の親たちが、小旅行を企画したり、子どもセンターの菜園で収穫された野菜を使ったカフェを開いたり、イベントを企画するなどの場面で積極的にかかわり、単に「サービスを受ける人」という立場から、なにごしかの貢献をなすこと通じて自信を取り戻すことが意図されていたのである。⑤経済的な福祉の増進とは、経済的な不安を抱えている家庭における子育てには大きな不安があるため、それを軽減するための親への援助である。援助には、各種補助金や経済的なサポートを受ける方法を指導することに加え、失業中の親の就職支援をすることが大きな柱となっている。一般的な方法としては、成人教育のための部屋が用意され、特にITスキルの研修や個人指導がなされていた。また地域によっては、ジョブセンターあるいはジョブセンター・プラス⁹が、同じ施設内にあり、連携しながら職業的な能力を育成し、職業の斡旋をするということが実施されていた。例えば、ナンイトンでは子どもセンターでとジョブセンター・プラスとが同じビル内にあり、ロビーを共有しており、レセプションでそれぞれの施設に誘導されるようになっていた。さらに経済的な現状を改善するために、『マネー』というタイトルが付けられた冊子を無料で配布し、困難の内容に応

じてどのような経済的な支援が得られるかを詳細に説明し、アドレス帳のように連絡先情報を掲載しているところもあった¹⁰。

各地の子どもセンターは地域特性を十分に考慮しながら、目的ごとに事業を組織し、広報宣伝活動を行い、多様な専門性を持つスタッフを雇用することで、多面的な事業を展開したのであった。2008年に同じく労働党のゴードン・ブラウンに首相が変わったのちも、全国に3,500か所以上の子どもセンターの設立を目標に掲げた政策は引き継がれた。プロジェクトが本格的にスタートしてから約10年、その成果は様々な研究調査によって報告されてきた。2008年の春からは、2006年子どもケア法 (the Childcare Act 2006) の規定¹¹を受けたオフステッド (Ofsted)¹²による幼児期基礎段階 (EYFD: The Early Years Foundation Stage) に対して設定された法的な基準を満たすことを求められ、その査察を受け入れることになった。幼児期基礎段階はそれまでのいくつかの幼児教育に関するガイドランに代わるものとして、広く受け入れられ普及したのであった。

第2区分は、2010年からのデービッド・キャメロンによる保守・自由党連立政権時代となる。シュア・スタート子どもセンターによる地域包括的な子育て支援事業は引き継がれてきたが、予算に対する特別な保護がなくなり、財源を確保できない自治体では国からの補助金の削減は、まさに事業の削減を意味していた。実際に、2013年までに、20の自治体ではセンターの50%以上が閉鎖されたと述べられている。有資格教員の配置を見直す提案もなされ、多様な専門性を持つスタッフを配置したワン・ストップ・ショップとしての姿は縮小されたが、一方で保健師による家庭訪問の拡充が目指され、地域のセンターでの子育てというよりも、各家庭における子育てへの支援という方向が見え始めた時期であったと言える。

第3の区分は、保守党が単独で政権を獲得した2015年5月からとなる。この時期、子どもセンターの数は、明らかに減少を続けており、その減少幅以上に予算の減少が目につく。総数で見れば、2010年4月段階で3,632センターを数えていた子どもセンターが、2015年6月には2,677センターとなり、ほかの施設等に付加的に置かれた705か所を加えても、250センターの減となっている。センターの設置については地域間格差が広がり、

事業の提供においても限られた財源をより深刻な状況を抱える子どもに向けるという方向性が明確になったといえる。さらに、2017年になると、主要施設を持つセンターは234減の2,443センターとなり、付加的な場所が731か所へと増える。最もセンターが多かった時期と比較すれば、約3分の2へと激減した計算になる。政府の支出した予算の減少幅は大きく、2010～11年度に比較して、2015～16年度は47%を切ったとの数字が示されている。子どもセンターを支持する人々は、その存続を求めて様々なキャンペーンを張った。2017年はじめには、ガーディアン紙がネットニュースでも抗議をし¹³、民間団体として各地のセンターの運営を委託され、活動の一翼を担ってきたアクション・フォア・チルドレンも、子どもセンターの廃止に反対を表明しており、2018年には大きなキャンペーンを張った¹⁴。

2017年以降の政府の動きとしては、センターに機能を集約してそこをワン・ストップ・ショップとして多様な専門家によるコラボレーションによる総合的な支援を実施するというよりも、個々の子どもや家庭の要望に応じて対応する相談機能を充実し、求めに応じてサービスを提供することで中核となる機能を維持する方向性が読みとれる。具体的な提言については、本稿の後半で触れることにしたい。

2. シュア・スタート子どもセンターに対する評価

本事業の特徴の一つとして、絶えず事業評価がなされその結果が公表されてきている点がある。まず特筆すべき評価は、全国シュア・スタート評価委員会によって実施された設立当初からの総合的な分析である。ロンドン大学バークベック・カレッジに全国評価機構を置き、2007年にはそれまでの成果を取めた本が出版されている。既にその成り立ちと評価概要については、別稿で紹介してきた¹⁵。この全国評価の中心的人物のひとりであった、エドワード・メルシュはその後オックスフォード大学にうつり、政府による評価の委託先もオックスフォード大学中心の複数機関になっている。なお、2007年の評価は、既に述べたように清水により翻訳公刊されており、事業評価に至る手続きが詳細に示されており、本事業の手法を具体的に知ることができる。

政府による評価も繰り返しなされてきている。特に、2012年から2016年にかけては、政府から委託を受けたナッセン社会調査機関 (NatCen Social Research)¹⁶、オックスフォード大学¹⁷とコンサルタント会社であるフロンティア・エコノミクス (Frontier Economics)¹⁸とによる調査研究が実施され、「イングランドにおける子どもセンター調査報告書」と題して5つの系統で合計11本公表されており、いずれもインターネット上でも見ることができる。各系統の調査対象と、実施された調査のタイトルを以下に挙げておきたい。

第1系統：子どもセンターのリーダー調査

- 1.1 最も困難な地域における子どもセンターのリーダーへの第1調査
- 1.2 イングランドのセンターリーダーへのフォローアップにおける子どもセンター評価

第2系統：子どもセンター利用家族への追跡調査

- 2.1 最も困難な地域における子どもセンター利用家族への基本調査
- 2.2 最も困難な地域における子どもセンター利用家族への追跡調査

第3系統：子どもセンターのサービスとそのリーチについての調査

- 3.1 子どもセンターによる家族サービスの提供
- 3.2 センターが「到達している」困難な家族の範囲、近隣の性格及び利用のレベル
- 3.3 子どもセンターにおける親教育サービス
- 3.4 子どもセンターの組織、サービスとリーチ

第4系統：子どもセンターが子どもと家族に与える影響についての研究のためのインパクト分析

- 4.1 子どもセンターの資源および性格の変化—付加的な研究レポート
- 4.2 子どもセンターの影響：幼児と家族にとって良い結果をもたらすことを促す子どもセンターの影響に関する研究

第5系統：費用対効果の分析

- 5.1 最も困難な地域におけるセンターの費用に関するケーススタディ
- 5.2 子どもセンターのサービスの金銭的価値

以上の報告書では、子どもセンターの実情が統計的にかつ事例による実情を含めて紹介されており、結果の分析は概ねセンターは良好に機能して

いることを裏付ける内容となっていた。

第1系統の最初の調査は、2011年から2013年の実績についてなされた情報収集と、リーダーへのインタビュー調査をまとめたものであり、センターが最も発展していた時期の様子が総体として把握できる資料となっている。以下に、表2としてその結果の概要を訳出した。ここから読み取れるのは、イングランド全体で子どもセンターは、各自治体によって公的に運営されており、リーダーたちは教育あるいは社会福祉を専門としてきた者がほとんどであることがわかる。2008年以降求められていた有資格教員は3分の2のセンターに配置されていたことも明らかになっている。同時に、専従のスタッフは29%しかいなかったこと、パートタイムや複数のセンターの掛け持ち、さらにはボランティアも相当の割合を占めていたことが示されている。各センターで提供していた事業は45種類にも及んでおり、いかに多様なサービスが用意されていたかが了解される。

こうした基礎的な調査がなされ、その結果が公表されることで、政策担当者は子どもセンターの価値を十分に評価していたのであるが、それでも予算は削減されていったのである。

3. 地域包括子育て支援事業の現在—「ファミリー・ハブ」構想

高い評価がなされながらも、政権の交代と政策における優先順位の変更により、子どもセンターは多様なサービスを提供することができなくなってきた。既に、述べたように、2010年度をピークとして、予算削減のあおりを受けて多くのセンターが閉鎖され続けている。しかしながら、調査で明らかにされてきた子育て支援の重要性は人々に広く共有されており、事業そのものをどのように維持するかについての検討も重ねられてきている。

2019年現在、実際に子どもセンターを管轄している地方自治体レベルをみると、シュア・スタート事業によって設置された子どもセンターへのスタッフの配置を縮小し、主要なサービスについては「ファミリー・ハブ」構想の中に位置づけなおしをしている自治体が多数見受けられる。

この構想は、2016年7月に超党派議員グループが、子どもセンターの果たしてきた機能を引き継ぐことを目指した提案として打ち出したものであ

表2：イングランドにおける子どもセンターの評価（教育省）

1系統 子どもセンターのリーダーについての調査	
結果概要	最も困難な地域における子どもセンターのリーダーに関する調査 (2012年)
	58%のリーダーは1センターを管理、ほかは2、3センター管理。
	81%は地方自治体、学校あるいは両者によって管理されている。
	95%は助言委員会を有し、半期もしくは4半期に1回は会合を開催している。委員会には多様な組織から参画。
	97%は主要施設を有し、3分の1は単独の中核的施設を持つ。
	誰もが利用しやすいことという理念に沿って、子どもセンター内、もしくは近接するところで広範なサービスが提供されている。
	最も多くの事業がなされているのは学校で、つぎにセンターを拠点とした支援、家での支援や早期学習、公園や遊び場、そしてヘルスセンターが利用されている。
歴史	半分はシュア・スタート地域プログラムから派生。ほかはコミュニティセンターや保育所等から発展。27%は全く新しいセンターであった。
スタッフ	半分以上のスタッフは子どもセンターに雇用されており、29%はフルタイム、25%がパートタイム。28%は他機関による雇用、18%はボランティア。
	スタッフの平均給料は15,000ポンドから20,000ポンド。3%は40,000ポンド以上。
	リーダーが有する専門職としての資格は有資格教員 (77%のセンターに存在)、EYFの専門職 (同49%)、ソーシャルワークの専門職 (同30%以上)
サービス提供	45種類の異なるサービスが提供されている。最も多いのはステイ&プレイ。家庭でのサービス (99%)、成人教育プログラム (87%)、親のフォーラム (86%) 等。
	最も優先されるグループは失業中の家庭で、1歳から5歳の子ども、特別支援の必要な子ども、10代の親等。
利用者	3か月間の平均利用者は337人。4,000人を超えるところもある。
	21%は付加言語としての英語話者、27%は少数民族出身。
費用	99%のセンターで主たる資金提供は自治体。加えて、NHS (35%)、子供発達サービス (29%)、民間団体 (24%) などから資金提供。
	60%のリーダーが、2010-11年度に予算の削減はなかったと述べている。

(Evaluation of Children's Centres in England, Strand 1: First Survey of Children's Centre Leaders in the Most Deprived Area, 2012. Research Brief より抜粋)

る。このグループでは非公式の報告書『家族のためのハブ：子どもセンターの未来 (Family Hubs: The Future of Children's Centres)』を提出した。同年10月には、「子どもコミッショナー (the Children's Commissioner)」がこの構想を引き取った形で、「ファミリー・ハブ：議論のための文書 (Family Hubs: A discussion paper)」と題する文書を公表した。シュア・スタート事業によって生み出された全国各地の子どもセンターを「ファミリー・ハブ」へと衣替えしていく方向性が示されたことになり、多くの地方自治体が、2018年よりファミリー・ハブ構想の構築と運営に乗り出している。もともと、「ファミリー・ハブ」というのは、社会的公正を目指すためのインクルージョンの拠点として、ワイト島で2014年から取り組まれてきた実践に使用された名称であり、子どもセンターからこの名称に移行する自治体が見られている。

ハブという考え方や呼称については、この事例に限らずほかでも見受けられる。筆者が訪問を繰り返したロンドンのハウンスロー地区の子どもセンターは、もともと「The Hub」と名付けられたセンターの一翼に設置されていた。多機能複合型の地域拠点施設をハブと呼ぶことは、珍しいことではなく、人々にも比較的容易に受け入れられていると思われる¹⁹。

子どもセンターの機能がどのような方法で引き継がれているのか、ハブ構想はどのような点でこれまでの事業と異なっているのか、具体的に見ておきたい。

本構想のポイントとして、2014年に社会的正義センター (the Centre for Social Justice) が提示した「ファミリー・ハブ」イメージがモデルであるとする。そこでは父親も含めたすべての親たちが家族に関わるあらゆる情報を得ることができ、親業や子育て支援、地域活動への参加など多様な活動のきっかけが得られる場となることが語られていた。超党派グループでは、このイメージこそがこれまでシュア・スタート子どもセンターが実践し続けてきたサービスの延長線上にあるとして、提案したのであった²⁰。

子どもセンターの歴史を確認し、関係者への面接調査などを実施した結果、次の4点をファミリー・ハブが特に担うべき役割として提案している²¹。

第1に健康と発達 (Health and Development)、第2に雇用支援と保育 (Employment Support and Childcare)、第3に関係支援 (Relationship Support)、そして第4に複雑な必要性を抱えた家族の支援 (Supporting Families with Complex Needs) の4点である。

第1の健康と発達について、子どもセンターがこれまでに果たしてきた乳幼児期の早期介入による子どもの発達支援の重要性を確認し、さらに、地域コミュニティにおける家族を支えるワン・ストップ・ショップとして自らの役割を拡張すべきであるとしている。

第2の雇用支援と保育については、職業訓練と就職サービスを重点的に実施することが期待されている。親が自信を獲得するためにもそれは必要であり、地域の雇用主やジョブセンター・プラスとも連携し、より良い地域の職場への就職を斡旋する。同時に、保育を充実させるのである。

第3点目の関係支援とは主に親の関係の維持改善を指している。カウンセリング等の方法を用いながら、より良い関係づくりを支援することが子育てにとっても有効であるとする見方である。また、ペアレンティングとりわけ父親業についての支援も強調されている。

最後に第4の点についてであるが、ここでいう複雑な支援が必要であるということの意味としては、いわゆる特別支援にとどまらず、特に家庭内に課題がありDV等の問題を起こしてしまいそうな家族への介入により、危機が現実にならないようにすることが重要であると解説されている。

最後に、すべてにおいて多様な専門性を持つスタッフたちが協働し、生活する地域で最善の方法でサービスを提供する場として、施設を整備することの必要性が述べられている。

本文ではそれぞれの課題についてのわかりやすい事例が紹介されるとともに、別建てで政策提言も項目ごとに示されている。

以上より、これまでの子どもセンターはファミリー・ハブと呼ばれるさらに包括的な地域のセンターとして役割を拡張していく方向性が示されたのであった。

非公式の報告書ではあったが、先述の通り、早々に支持を表明した子どもコミッショナーもその文書で、ファミリー・ハブ構想を再度説明し、今後の子育て支援のあり方へのついて一定の方向性を

示したといえる。実際、2019年現在、各地で具体的な動きが確認されるが、事例として取り上げるには、さらに調査を継続し、ある程度の実績が示されるまで待たなくてはならないと考える。

おわりに

本小論では、シュア・スタート事業の全体を概観することで、政権交代による予算削減が子どもセンターの維持管理にどのような影響を与えてきたかを確認することができた。つまり、2013年以降の予算削減により、子どもセンターの廃止が続いていることが明らかになった。その損失を埋めるために構想されているファミリー・ハブ構想であるが、それは、単独の施設としての子どもセンターそのものを維持することが難しくなっている自治体において、複合的なコミュニティセンター等の中で、これまで蓄積した経験から実質的なサービスを提供する形で、シュア・スタート事業の経験を引きついでいこうとする策であると考えられる。

シュア・スタート事業は国家的な実験と呼べるような挑戦的プロジェクトであり、その手法、地域の特長、多様な専門性を持つスタッフの協働、地域特性によってもたらされる課題への対応、サービスの記録とその評価など、膨大な調査研究データが蓄積されている。それを読み解くための報告書も出されており、まさに政策立案に直接かわるエビデンスの提供機能を果たしてきていることが理解された。

本論では、それらの一端を翻訳して紹介するにとどまっており、調査や分析の手法にまで立ち入った検討には届いていない。日本における地域包括的な子育て支援や、多様な専門家の協働を利用者への効果という観点から分析する研究などを学び、応用するために調査報告データを役立てることが必要である。その点に関するアプローチは今後の課題である。

最後に、新たに確認されているファミリー・ハブ構想の今後について考える。その際の一つの視点として、「子ども」ではなく「家族」が前面に出ることについて検討しておきたい。筆者は「シュア・スタート子どもセンター」の実践を長く見てきたことにより、あえて「子どもセンター」であることに特別な意味があるのではないかと考察を重ねてきた²²。それは、「子ども」を語ることによ

て、親であれ地域の人々であれ、さらにはインターンシップとして入ってくる学生であったとしても、子どもたちの育ちに関わりたいと思うすべての人々の参画を促しやすい。また、親に対しても、子どもたちを介した大人同士の交流を促すことや、経済的な力をつけるための就労支援にも間接的につなげていける点で、安心できる入り口を提供してきたのではないかと分析を行ってきた。一步センターの中に入れば、多様な家族支援がなされており、子どもを核としながらも、子ども以上に親たちの自立に向けた支援が用意されていた。「問題を抱えた家族」というレッテルを貼り付けられることなく、地域のすべての子どもたちを守り育てる広場として子どもセンターはあり続けてきた。

しかし、「家族」を前面に押し出すことは、子どもの幸福のためのサポートを超えて、あるべき家族の姿を背景にした「子育て」や「親として」の不足や未熟さに対してなにがしかの公的支援がなされる場、あるいは相談の必要な親への介入というイメージを喚起してしまうのではないかと懸念される。

この点については、本田由紀、伊藤公雄が編著『国家がなぜ家族に干渉するのか』²³において議論している国家による家族政策に通じる点があるのではないかと気になる。イギリスにおけるファミリー・ハブ構想も、やはり「家族主義」的な思想が基盤となっていることは否定できない。例えば、議会において家庭の崩壊を阻止するための方策が検討され、「子どもの貧困防止法」の修正が「家庭の崩壊防止法」にとって換わられていることも含めて、こうした家族政策に変換することの持つ思想的な意味について、さらに掘り下げて注意深く検討する必要がある。この視点からの分析も今後の課題としたい。

¹ Jay Belsky, Jacqueline Barnes and Edward Melhuish, *The Evaluation of Sure Start: Dose area-based early intervention work?* The Policy Press, 2007. ジェイ・ベルスキー、ジャックリー・バーンズ、エドワード・メルシュ編著、清水隆則監訳『英国の貧困児童家庭の福祉政策“Sure Start”の実践と評価』明石書店、2013年3月。

² 清水隆則「英国の子育て支援政策の動向—Sure Startの意義とその理論的背景—」『龍谷大学社会学部紀要』28号、2006年3月。「英国の児童家庭福祉における地域福祉的アプローチ—Children's Centresの役割と実践」同34号、2009年、他。

³ 矢口悦子「イギリスにおける成人教育関連ワーカー職の養成

- (2)―シユア・スタート事業におけるワーカー職の役割―」『東洋大学文学部紀要 第62集 教育学科編XXXIV』2009年2月。「イギリスにおける成人教育関連ワーカー職の養成
- (3)―シユア・スタート子どもセンターにおけるリーダーの専門性をめぐって―」『東洋大学文学部紀要 第63集 教育学科編XXXV』2010年2月。「シユア・スタート事業に見る複合的施設職員に求められる専門性―イギリス・カーライル・サウス子どもセンターのスタッフたち―」『月刊社会教育』2010年8月号。講演会の報告等については省略する。
- 4 イギリスにおける貧困地域を特定する方法については、多面的不利益指標が一般的に用いられている。シユア・スタート事業においては、地理的情報システムを基本としながらも、その正確さを強化するために様々なプロファイリング手法が検討された。前掲 Jay Belsky et.al. pp.45-61.
- 5 2004年子ども法については、2020年に大改正。
- 6 “Every child matters”, Presented to Parliament by the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, September 2003.
なお、これまで公表してきた論文の中で、『すべての子どもの問題』と訳した論稿もあるが、本稿では『すべての子どもが大事』と訳した。
- 7 具体的な事業については、矢口、前掲、「イギリスにおける成人教育関連ワーカー職の養成(2)―シユア・スタート事業におけるワーカー職の役割―」においてオックスフォードの事例をもとに詳述しているので、参照されたい。
- 8 エリノア・ゴールドシュミットによって考案されたと言われるもので、マンチェスター市のルシヨールム子どもセンターで撮影した写真は前掲、矢口、科学研究費『成果報告書』2012年、p.27掲載。
- 9 ジョブセンター・プラス(Jobcentre Plus)は労働及び年金省によって2002年から2011年まで運営された職業斡旋機関であり、特に再就職を目指す成人求職者の支援を目的としていた。ジョブセンター・プラスの役割を含めた当時の政策については、以下の資料を参考にした。労働政策研究・研修機構『ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査』2010年。本報告書はHPで公開されている (<http://www.jil.go.jp/>)。
- 10 例えば、政府によって作成された以下の資料が無料で配布されている。The Financial Services Authority, *the Parent's guide to money*, 2009.
- 11 2006年子どもケア法 (the Childcare Act 2006) の49条及び50条に規定されている。
- 12 オフステッド (Ofsted) とは、the Office for the Standards in Educationの略語として用いられる。英国教育水準局と訳される教育に関する全国的な基準の第三者監査機関である。
- 13 ガーディアン紙は、インターネット上でも本件に関する記事を公開した。2017年2月には、シユア・スタートがうまく機能しているのに、なぜ首相は縮小するのかとの記事が掲載された。<https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/06/sure-start-children-worked-why-theresa-may-out-to-kill-it>。同月に労働党のジャービス議員による抗議文が掲載されていた。<https://www.theguardian.com/society/2017/feb/02/sure-start-centres-300-closed-since-2010>。2件とも2019年11月3日取得。
- 14 民間団体として子どもセンターにおいてその運営を各地で担ってきたアクション・フォア・チルドレンによる子どもセンター閉鎖に対する抗議が2018年4月にHP上でも行われている。<https://www.actionforchildren.org.uk/news-and-blogs/press-releases/2018/april/as-many-as-1-000-sure-start-centres-may-have-closed-since-2009/> 2019年11月3日取得。
- 15 矢口悦子、前掲、科学研究費成果報告書。
- 16 ナッセン社会調査は、50年以上にわたり社会調査を実施してきた民間の機関である。同機関のHPは次の通り。<http://www.natcen.ac.uk>
- 17 オックスフォード大学による調査は、オックスフォードをベースとした調査チームと地域調査チームとにわかれ、合計15名の研究者が関わっていた。共同リーダーとして、次の教授等が参画していた。Jathy Sylva (教育心理学), Pamela Sammons (教育学), Maria Evangelou (子どもの発達及び教育学), Teresa Smith (社会政策、社会福祉) 他。
- 18 フロンティア・エコノミクスはコンサルの会社であり、ヨーロッパを中心に世界中で仕事を展開している。同社のHPは次の通り。<https://www.frontier-economics.com>
- 19 ハウンスローのHubでは、子どもセンター、若者のためのジョブセンター、地域図書館、集会室、菜園などがあり、子どもセンターの運営については、近くの小学校の前に事務所を構える非営利の民間団体が担ってきている。
- 20 All Party Parliamentary Group on *Children's Centres, Family Hubs: The future of children's Centres*, 2016, p.3.
- 21 Ibid, pp.6-22.
- 22 マンチェスター市ルシヨールム子どもセンターにおける親の参画について考察を行った論文で、その点を指摘した。矢口、前掲、科学研究費成果報告書。
- 23 本田由紀／伊藤公雄編著『国家がなぜ家族に干渉するのか 法案・政策の背後にあるもの』青弓社、2017年。