

英国の地域貧困児童家庭支援政策(シュアスタート)の示唆するもの —児童の発達・生活支援と地方自治体—

龍谷大学社会学部教授
(元 大阪市職員)
清水 隆 則

英国の地域貧困児童家庭支援政策であるいわゆる「シュアスタート (Sure Start) は、1999年から10年近くにわたって行われた英国の国家プロジェクトであった。本稿は、その政策理念、実施体制、実施内容と評価システムを中心にその概略を考察するものである。その方式は、この計画にたずさわった政府の責任者である Naomi Eisenstadt がいうように通常の行政と比べてかなりユニークなものであった。¹ 幼児の発達、教育、生活にかかわる科学的知見を基に、当初は政府が主導して（特別区的発想をもって）地域資源の動員と住民の主体性をはかり、ついで自治体に権限を委譲してその政策を普遍化させて行った手法は学ぶところが多い。

はじめに

筆者は地方自治を専攻するものではなく、英国の地域基盤の福祉政策、特に地域の子育て支援や児童虐待防止の方法を主に研究テーマとしているが、今回、英国政府の国家プロジェクトである地域の貧困児童家庭支援政策「シュアスタート」の全英評価を政府から委託されたロンドン大学バーベック児童家庭社会問題研究所に留学した経験から、わが国の地方自治体政策へのヒントを考えてみたい。

まず考察の視点を明らかにしておこう。第一に、副題にあるような地域、貧困、子育てといった地域差、政治、経済や幼児教育、社会福祉などの諸要因が複雑に輻輳する多変量の要素からなる社会問題をどう政策課題、目標として特定し固定化するかという視点である。つまり政策実施の枠組みをどのような原理に基づいて形成するかの問題である。具体的には、政策目標、対象者、財源、実施期間などの政策実施の前提条件の明確化である。次の視点は、決定された政策の枠組みの中で、何に取り組むのかという具体的な働きかけの対象特定と介入システムの構築である。その際、予算配分、管理統制をどうするのかという行政的課題と対人サービスに特有な全人的なかかわりという技術的課題の融合が重要となる。第三の視点は、貧困と子育てにおいて、その改善と悪化にかかわる要因を分析し、

¹ ジェイ・ベルスキー他著、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、4～5頁

対応する作業である。つまり、地域の貧困と子育てに関する独立変数を特定し、そのような原因変数にどう対応（介入）して問題状況を改善していくのかという対応（介入）方法とその実践過程の問題である。そして最後の第四の視点として、そのような介入の結果、どのような変化が見られたのかという評価の課題があげられる。それは当然、財政論の観点から見た実施された介入の費用対効果の政府と社会に対する説明責任を伴ったものである。以下、上記の各視点にそって考察する。

1 シュアスタートの政策形成と枠組み

シュアスタート政策策定のきっかけは、1998年の中央政府の財務当局が行った「8歳以下の児童サービスに関する総合的支出レビュー」であるといわれている。その見直し（レビュー）は、「幼児にどの程度、支出が行われ、よき効果を上げるためにその支出がどう配分されているのか検討するためのものであった」²。その結果、児童サービス支出がほとんど5歳以上の学齢児に集中している事実が明らかにされるとともに、支出目的が不明確な点、さらに関係官庁の縦割りによって協働戦略が欠けている点が指摘された。また、当時、幼児教育と保育に関する財源が地方自治体に握られており、ばらつきのある不十分な幼児サービスが批判的に指摘されている。

重要な点は、上記の問題が、その後、単なる児童サービス支出の財政的不均衡の問題以上に、児童の健全な成長、発達とよき市民社会の形成に財政問題（幼児に対する公的支出）が緊密に関わって展開されている点にある。すなわち、特に貧困児童における「幼児期サービスへの投資が、質が高く親と子にとって適切であるならば、児童のその後の人生における公的支出を減らす上で効果的である」³という米国を始めとする他の先進国の調査結果を踏まえた議論がされている。具体的には、10代の妊娠や少年犯罪、不健康、低学力などを減らすために、貧困地域の児童とその家庭に教育と福祉と保健のサービス資源を重点配分する試みである。それは貧困地域に住む児童が健全に成長するための機会を保障するためのアフターマティブ政策（機会均等のためにある個人や集団に利益を付与すること）の一種といえるが、それは単なる政治的不公平の是正に止まらない。この政策の基盤には、恩恵にあずかった人たちが、将来それを活用して健全な市民社会の一員になるという規範的義務を課しているという側面がある。それはこの政策の恩恵に直接あずかれない市民も将来「健全な市民社会」から（治安や財政上の）よき恩恵を受けられるという考え方と連動している。いわゆる「未来への投資」戦略である。それは労働党ブレア政権の基本的政治姿勢でもあった。

さて、この大きな政策目標を達成するために、英国では次のようなアプローチが取られ

² ジェイ・ベルスキー他、前掲書、3頁

³ ジェイ・ベルスキー他、前掲書、3～4頁

た。まず大前提として、地方自治体ではなく中央政府が主導権を握って行われた点が上げられる。具体的には、財務省が主催する形で関係官庁が協議して「幼児サービス」をひとつの政策領域として独自の財源を確保した。さらにこの政策の計画、実施本部である「シュアスタート本部」を立ち上げ、それを教育雇用省に属させた（1999年）。児童の福祉と教育両面に関わり、当初内務省に設置されていたシュアスタート本部をあえて教育雇用省所管にした背景には、幼児教育・福祉の不足の実態とともに貧困の世代間連鎖を打ち破り、健全な市民社会の構成員たる良き市民を送り出すという（上記の）英国の伝統的な「市民権」（citizenship）思想があると考えられる。つまり、様々な資源やサービスの供給をはかるとともに、それを使いこなす能力、いわゆる「潜在能力」（capability）育成の必要性である。この教育に重きをおく児童サービス統合化の動きは年ごとに強まり、2003年には児童問題担当の大臣ポストが新設されるとともに、児童福祉が保健省から、また家族政策が内務省から、教育技術省に移管統合された。⁴

このように今回問題にするシュアスタート政策においても英国の中央集権的な行政主導のあり方が見て取れるのであるが、注目すべきは、同時に地方の独自性の尊重と財源支出に連動する形での実施細目の上意下達の羈束性は極力避けられている点である。前者として、地方自治体や各コミュニティが従来から行ってきた草の根的な幼児教育、保育、保健事業の活用があげられる。それはさまざまな分野でいえることであるが、ここではシュアスタートの地方中核実施機関として設置されるようになる「児童センター」（Children's Centres）の多くが、各地域で独自に行われてきた「家庭センター」（family centres）を衣替えしたものである点を指摘しておきたい。家庭センターは、親の任意団体、自治体の福祉当局、保健当局や教育当局、また大小のチャリティー団体などが、それぞれの地域の特性に応じて設立した若年児童を持つ家庭支援のための機関であって、長い歴史を持つ場合が多い。⁵日本の地域子育て支援センターのように大型保育所に子育て相談として付設されているというよりも、小規模であるが保育を中心にするもの、小児保健や親の精神保健を中心とするもの、幼児教育を中心とするもの、また児童虐待対応に特化したもの、あるいは移民家庭を対象とするものなど家庭支援機能に特徴のある場合が多い。行政の専門別機関とは異なり、一般に保育、遊び・教育、レクリエーションを日常的に提供しつつ、得意な領域のサービスを織り込んで児童と親の支援を行っている組織である。政府は、シュアスタート実施に際して、これらの従来からある家庭センターを買い取ったり、補助金を与えて運営を委託したりして、活用する方針を取った。その場合、政府（後には自治体）は後ほど述べるような大まかな方針の受け入れとその具体化と自己評価を条件に、各セン

⁴ ジェイ・ベルスキー他、前掲書、7頁

⁵ 清水隆則「地域における子育て支援のあり方：英国のファミリーセンターを例として」、『社会福祉学第39-1号』、日本社会福祉学会、1998年

ターの裁量を尊重するようになっている。英国のやり方を見てみると、方針と財源の決定は確かに中央集権的であるが、実際の働き、すなわち機能面では地方の独自性と任意性が強く、統制と適応をうまく組み合わせて政策を実施して行く手法が読み取れる。

2 シュアスタートの実施体制

シュアスタートの対象とは何であろうか？地域の児童の貧困対策、幼児と親の潜在能力の開発など抽象的には理解できるが、具体的に何をやったらいいのかよく分からないのではないだろうか。貧困とは何かという貧困概念の議論は昔から行われているところであるが、「貧困指標」(Indices of Multiple Deprivation)を作成、公表している英国では貧困地域を特定することはそれほど困難ではないであろう。問題は、貧困を経済的な社会政策や社会保障の観点からアプローチするというよりも、個人特に児童の発達、成長を助長する観点から貧困問題に対処する視点である。それは制度の側に立った給付要件該当性から出発するのではなく、児童の発達ニーズと親の生活、育児環境をどうとらえ、どう充足させるかが、重要な政策課題になることを意味する。すなわち何が児童の発達と家庭の安定を阻害しているのかという考察から出発するのである。その考察では、経済学、政治学、法学などの社会科学的観点からだけでなく、人間の発達にかかわる教育学や心理学また社会学といった人間科学的アプローチが必要とされるであろう。その面において、シュアスタートの中央の実施計画当局が教育技術省におかれたことは示唆的である。このような、制度の都合ではなく、児童の発達や家庭生活の安定といったいわば人間の全体性に関わる場合、介入する制度側の体制変更が必要になってこよう。問題ごとに対処法が分化した従来の体制では、対応しきれない面があるからである。中央の体制については、前述したので、ここでは地方自治体レベルと親子に直接接する個人レベルの組織対応のあり方について考えてみよう。

(1) シュアスタート地区の選定

シュアスタートの計画と実施は、いわば中央（統制）と地方（創意）の合作といえるかもしれない。それはシュアスタート地区の選定についてもいえよう。中央政府は、全国を網羅した貧困指標に準拠して機械的に上から地区指定したわけではない。そうではなく、応募方式がとられたのである。⁶すなわち、地域の関係団体の集合体である「パートナーシップ委員会」が、相当数の貧困家庭、一定の社会的凝縮性と幼児数をもつ地域コミュニティを確定した上で、政府に申請することが求められた。したがって、シュアスタート地区は既存の行政区や選挙区と一致していないケースも多くあった。このような応募方式をとる最大の理由には、地域の自主性を尊重することにより、貧困地域対策というラベルがもた

⁶ ジェイ・ベルスキー他、前掲書、5頁、36頁

らす住民のスティグマ感を避けたいという政府の意図があった。住民自らが地区選定することによって、自分たちが置かれている「貧困」（機会の剥奪 = deprivation）の実態を自覚するとともに、地域住民全員を対象にした一般的サービスを創りやすくなる。それはまた、親を相談や給付の受給者という受け身の存在に甘んじさせるのではなく、自らよき親に、よき地域社会の形成者になろうとする意欲をかきたてるであろう（いわゆるエンパワメントの視点であるが、これは以下に述べる Children's Centres での親の運営管理への参加につながるものであり、そこに地域基盤企画の意義がある）。

(2) 地域レベルの実施体制

上述したように、公的サービスとしてのシユアスタートは、供給者主導ではなく利用者中心であり、また証拠を基盤とし、連携的で革新的なものであるべきとされている。利用者、この場合は、貧困児童と親は、普通の市民になる機会や普通に生活し子育てする機会を奪われた人々である。機会を保障し、その普通の市民になる潜在能力を開花させるには、それぞれの子と親の発達、成長、生活ニーズに合った社会資源を組み合わせる必要がある。そのためには、（行政サービスでいうならば）いわゆる縦割り行政を打破して横割りの連携したサービスを提供する体制を構築しなければならない。英国の場合、それは行政が提供する公的サービスにとどまらず、むしろ民間非営利団体（チャリティやNPO）や営利団体も含んだ「統合化」（joined-up）されたサービス提供体制が求められる。具体的には、幼児教育、保育、小児保健、保護（虐待対応）と親への支援（子育て支援、雇用支援）が主であるが、公的機関間の連携だけでなく、民間団体や地域資源の積極的活用が強調されている。この場合、横の連携が難しいとされる自治体を介さずに、幅広い地域の公民諸団体からなるパートナーシップ委員会と直結し、そこに実施責任を負わせたことはユニークな試みといえるであろう。パートナーシップ委員会は、「保健、社会サービス、教育、民間営利部門、民間非営利部門と親といった地域コミュニティの児童にかかわるすべての人々を結び合わせる」⁷のものであり、地域特性を反映しやすい仕組みでもある。すなわち、政府から一連のコア・サービスの提供は義務づけられていたが、そのサービス提供の方法は特定されておらず、地域特性に応じたサービス・プログラムを比較的容易に作成、提供できた。「資金は、中央政府（Sure Start Unit）から、直接、各プログラムに流れる。そのため自治体の教育部や社会サービス部は、パートナーシップの代表的な一員として参加しているにもかかわらず、各プログラムは、自治体とは独立して活動することができた」⁸のである（もっとも実際にはパートナーシップ委員会の構成メンバーである自治体がイニシアチブをとる場合が多いといわれている）。

⁷ ジェイ・ベルスキー他、前掲書、24頁

⁸ ジェイ・ベルスキー他、前掲書、25頁

(3) 現場レベルの実施体制

シユアスタートは、当初（1999年）はファミリーセンター、図書館、医院、コミュニティセンターなど多様な場所で実施されていた。しかし、総合的なサービス提供機関を基盤にする方が幼児の発達に効果的であるという調査結果に基づき、2006年から「シユアスタート児童センター」（Sure Start Children's Centres）が設けられるとともに、その管理権が中央政府より地方自治体に移管された。これは二つの面で重要である。ひとつは、同センターが、「政府の法令によって、福祉国家の中に具体的に位置づけられた」⁹点である。一時的、試行的な政策としてではなく、永続的な児童と家庭に関する総合的なサービス提供システムが、政府と自治体において法的に義務化されたのである。対象も貧困児童家庭に特別に配慮しつつ一般化され、すべての低年齢の児童とその家庭を対象にすべての自治体（約3500箇所）に同センターが設置されるようになった。ふたつ目は、法的義務化と対象の一般化に関わる、提供サービスの画一化と諸資源の統合問題と事業評価、特に費用対効果の問題である。前者については、評価とともに国家責任の後退と見る向きもある。ここでは後者の地方自治体への実施責任に移管後のサービスと提供団体の連携問題を中心に考えてみたい。（事業評価の問題は、4で考察する）。

後述するが、当然のことながら地方自治体による管理統制が以前より強まってきているようである。例えば、地域で数多くのファミリーセンターの設置を手掛けてきた児童福祉関係の大規模民間非営利団体である Children Home は、この分野から撤退する傾向がある。また中小の非営利団体は、運営を任される見返りに自治体から補助金をもらっているが、それだけでは足りず寄付集めに奔走している施設もある（現地調査において、何より、すべての児童センターに均一に課される目標に応じていくには大変であり、また以前のようセンターの独自性が少なくなった印象をもった）。自治体の全センターの運営・管理形態は様々であるが、注目を浴びているモデルとして、「中心とチェーン」（hub and gateway）方式が挙げられる。¹⁰ これは最も貧困である地区にその地域の中核となるセンターを設置し、すべてのサービスを提供するようにする。そして、より一般的な地区には、地域のニーズに応じて小規模のセンターを配置するのである（そこでのサービスは当然限られたものとなる。例えば、2、3時間の一時保育しか提供しないセンターなどである）。大都市や郊外地域では、自治体区域をいくつかの地区に分け、それぞれに「地区マネジャー」（area manager）を任命し、地区マネジャーはその地区の各センターを監督する¹¹（実際には、上記の中核センターのセンター長が地区マネジャーを兼ねている場合が多いようである）。

貧困と児童の発達支援、親支援といった複雑な対象を政策課題とする場合、拡散しがち

⁹ ジェイ・ベルスキー他、前掲書、29頁

¹⁰ Department for Education and Skills, *Governance Guidance for Sure Start Children's Centers and Extended Schools*, 2007

¹¹ *Ibid.*

な多変量のニーズをまとめる児童センターのようなサービス提供統制機関が必要になるが、それとともにその諸ニーズに対応し得る多彩な諸資源の開発とコーディネートを行う機関をどうするかが大きなテーマとなる。それは、「自治体→児童センター→現場」という単一ラインの形式的対応だけではうまくいかないであろう。というのは、貧困の生活様式や人間の発達への介入は、保険給付とは異なり4次元的な多様性と不確実性を持つため、できるだけ多くの多様な資源を確保しておく必要があるからである。そこで単一ラインとは別に総合的な供給側の資源共同体を作る必要が出てくるのである。それは、自治体、保健当局といった公的機関を中心に、民間の営利、非営利団体も関わるサービス供給主体の共同体である。このシステムが、「児童トラスト」(Children's Trust) と呼ばれる機関である。¹²それは自治体に設置され児童と家庭に関わる教育、福祉と保健サービスを中心に非行対策と総合情報サービスも包含したものであり、自治体において児童サービスを統括する監督官 (Director of Children's Services) に服属する。一般にトラストは、上記サービスの提供を公的部局に委嘱するが、直接サービスを提供する場合や公私の団体と契約を結ぶ場合もある。サービスを提供する職員は、トラストに出向するか移籍するとされている。つまり、児童トラストは行政機関として公的児童関連サービスを統合するとともに、委任や委託という契約行為によって民間の関連資源をも統合し得る組織体である。英国の自治体の行政システムは、市長—行政機関といういわゆる縦のラインだけでなく、伝統的に議会構成員からなる行政委員会の権限が強い。官僚的統制が取りにくい面もあるが、それは新設の児童サービス統括官で対処しつつ、課題ごとに柔軟に行政の横の連携組織を改廃したり、民間資源の活用が容易でないかと思われる。

3 シュアスタートの実践

上記の児童トラストは、自治体の公民の児童関係サービスの総合統括機関であるが、実際の貧困児童・家庭のサービスは、児童センターが行っている。国は、貧困児童を含めたすべての児童の福祉にとって、次の5つの領域のニーズ充足を求めている。「健康」、「安全」、「楽しみと学習」、「貢献」、「経済的福祉」である。¹³各児童センターは、これらの目標ごとに具体的にどのようなサービスをどのように提供するのかは、各児童センターに任されている。

これらの目標に向けて、例えばオックスフォード県では、次のようなサービスが実施されている。¹⁴「健康」では、センターのワーカーは、地域保健訪問員と協働して、健康食教室を開催している。栄養を考えたスーパーでの食料品選び、料理講習会やレシピの配布などである。「安全」では、あるセンターではアウトリーチワーカーが、家庭訪問をして

¹² Ibid.

¹³ The Stationery Office, *Every Child Matters*, 2003, p.14

¹⁴ Oxfordshire Country Councils, *Children's Centers in Oxfordshire-Annual Review 2009/10*, 2010

親子のセンター訪問を支援したり、必要があれば他の機関につないだりしている。単親にセンターで行われている子育て教室を紹介したり、また保育サービスを実施している。「楽しみと学習」では、あるセンターはフリーランスの音楽と踊りのトレーナーと協働して、親と乳幼児が触れ合っ楽しむクラブを運営している。楽しむだけでなく、子どもの言語活動が活発になった。「貢献」では、父親対象の子育てプログラムを開催しているセンターでは、家族を結び付ける子育て支援プログラムを実施すべくスタッフを訓練中である。「経済的福祉」では、支援ワーカーと職業安定所のワーカーと協力して、ある長らく失業中の母子世帯の母親を常勤雇用にもって行った。

その他にも実に多様な試みが行われているのであるが、その際重要なことは、多彩な機関や団体、あるいは個人と連携、協働して事業を計画、実施するマネジメントの能力である。それは、児童センター実践の特徴である。すなわち、センターのスタッフは、公的、民間営利、非営利団体やボランティアを中心とする「多職種チーム」であり、児童センター実践の特徴とは、多職種の協働と親の参加と協力を基盤とする活動である。その要が、センター長であるマネジャーである。その職務は、「組織管理」、「学習環境の改善」、「チーム作り」、「創造」、「責任」と「強い家庭と地域」であり、政府は、それぞれについて、マネジャーの果たすべき役割について詳細に指示を与えている。¹⁵（ただし、マネジャーはセンターの付設される親も参加する諮問委員会と協働しなければならない）。

4 シュアスタートの事業評価

シュアスタートの事業評価については、このプロジェクト全体の効果をどう評価するかという政策全体の総合効果評価という次元と各実施機関の年次計画における事業評価という実践の状況、結果をチェックする組織管理上の評価という次元がある。ここでは、後者の組織運営上の評価を見てみたい。児童センターのマネジャーは、自治体より配分された予算に責任をもち、センターの事業目標と提供プランを作成する必要がある。その際、各センターは自己評価の意義を認識して、事業過程にそれを組み込むことを求められている。マネジャーは前年度の事業評価と次年度の事業目標案を作成して、センターの諮問委員会の同意を得たうえで、それを自治体に報告しなければならない。実際に提供されるサービスの内容は、上記の5つの領域ごとに多岐にわたっており、分類は容易ではないが、全国評価によるとそれはおよそ次のような傾向を示していた。「アウトリーチと家庭訪問」13%、「親支援」13%、「遊びと学習と保育」19%、「地域保健」14%、「特別ニーズ」5%、その他10%、「間接経費」26%であった。¹⁶ 評価は事業ごとに例えば、「母乳割合を何%に

¹⁵ Department for Education and Skills, *Governance Guidance for Sure Start Children's Centers and Extended Schools*, 2007

¹⁶ ジェイ・ベルスキー他、前掲書、138頁

引き上げる」とか「移民親子の英語教室参加率を何%にする」といった数値目標を掲げてその結果を検証するという形が多く、記入方法が様式化されている場合が多い。その際、重要なことは、各センターは、自治体に対して事業の費用対効果を評価し説明する責任があるということである。

結び

以上、大規模で複雑な英国の地域貧困児童家庭支援政策であるシュアスタートを駆け足で見えてきたがその政策上の特徴をまとめて本稿の結びとしたい。まず児童を健全で社会に貢献する市民に育てることは、親とともに国家の責任であるという明確な政策理念があることである。そのためにどうすればよいかについて、経験科学的な知見をベースに政策目標を立案する。そして今回主に取り上げた政策目標実現過程における方法を重視することである。児童の発達と家庭生活への介入に際しては、全人的な関わりを持たざるを得ないという方法に関する住民と行政主体の共通認識が前提として必要であろう。

具体的には子の教育、福祉、保健と親の就労などといった多変量な課題をあえて自治体を超えて中央政府が主導権を握ることによって、縦割りの地域資源を包括的に統合運用する仕組みを実績として示す。その際、地域住民の自発性、独創性を損なうことなく、むしろそれらを尊重して利用することによって地域住民をエンパワする（やる気を起こさせる）方法をとる。中央が権限と財源を握り続けるのが目的ではなく、制度的な成熟度を見計らって、それらを地方自治体に委譲する。自治体が主導権を握るといっても自治体内部の担当部局がラインとしてだけ対応する方式をとらず、公的機関を中心に地域の民間資源や親や住民を巻き込んだ関係者の共同体、すなわち児童トラストを自治体内に作るという発想が重要である。行政の本質的役割からする統制管理というタイトでライン的な側面と資源の開発・運用というルーズでフラットな側面の統合である。それは必要なサービス供給を確保するうえでとらざるを得ない体制である。そして、実際に現場で親子に関わる機関が児童センターであった。そこでは国が定めた枠内ではあるが、具体的なサービス内容に関しては、センターにかなりの裁量権がある方式がとられている。全人性、地域性、供給の多元性からすれば、現場に柔軟性を保障して創造性を働かせる方が得策であるからである。したがって、センター・マネジャーは、現場レベルでどのような人材をどう集めてどう運用するのかという多職種、多機関連携のマネジメント・スキルに熟達、行使できなければならないとされる。また、その柔軟性は、現場責任を軽減させるものであってはならず、前年度の事業評価と次年度の事業計画を一定の形式で自治体に報告し、承認を受けるようになってきている。その評価を基に自治体との話し合いによって、各センターの補助金が下りるのである。

今回の貧困児童の発達、親の子育て支援に限らず、少子化、高齢者の介護といったこ

にち自治体に求められる行政課題は、人間の生全体に関わる問題として、政府、自治体の計画、管理レベルでの役割分担と多機関連携・統合と、センターの現場実践レベルでの多職種連携・統合と評価システムが効果的な対応のカギとなろう。それは従来から指摘されつつも実現困難なテーマと見られてきた。それだからこそ、こんにち法令中心の行政計画・運用において、人間の生の問題を見通す普遍的な理念とそれを支える経験科学的知見、それを政策実現段階に具体的に落とし込む工夫と方法は、そのための人材育成とともに英国に学ぶことが今後とも多いと思われる。