

英国の保育サービスの現状と課題

—チャイルドマインダーおよび保育所をめぐって—

福 知栄子

要旨：英国では、従来保育サービスの提供は市場の原理に委ねられ、それを必要とする親や子どものニーズを満たすものではなかった。今でもそれほど状況は大きく変わっているとはいえないが、1990年代に入って、ヨーロッパでは単一市場の実現に伴い、質の高い労働力の必要性が高まってきた。また一方で若年労働者の減少など、ここへきて女性労働力の期待が急速に高まり、働く母親の子どもの保育ニーズをいかに満たしていくかが大きな問題となってきた。

本稿では、1989年児童法が保育サービスに与えたインパクトを考慮したうえで、現在の保育サービスの提供の現状と問題点をチャイルドマインダーと保育所について明らかにすることにより、ヨーロッパで最も遅れているとされる英国の保育サービスの展開の方途を探ろうとするものである。

キーワード：1989年児童法、協働、働く母親

はじめに

1993年1月にヨーロッパは単一市場になった。このことがヨーロッパ各国の人々の生活に与える影響は様々な面に及ぶ。市場の自由化に伴い、教育を受けた技術を持つ多くの労働力が必要とされており、しかも、90年代以降継続的に若年労働力が減少することからも女性労働力への期待が高まっている。こうした状況下、ヨーロッパ・コミュニティでは、働く親たちのための保育サービス問題が一つの政策課題となってきた。そのことは、従来からその後進性が指摘されてきた英国の保育サービスも例外ではない。

そこで本稿においては、英国の保育サービスの現状を明らかにし、保育サービスが他のヨーロッパの国々のサービス提供のあり方からいかなる影響を受け、何を学び、どの方向に向かっているのかを知りたいと考えた。保育を含む子どものためのサービス提供のあり方は、その社会の子どもへの対応の仕方そのものから生まれてくるものである。子どもへのサービスに関する議論は、子どもの数が減少するという単なる人口学的視点からだけでなく、より広く

社会的・教育的視点からなされる必要がある。わが国も90年代に入って遅ればせながら、子どもへの福祉サービスにその政策の重点がおかれ始めたことは周知の通りである。他の先進諸国と同様に、女性の就業率、とりわけ働く母親の就業率が增大しているこの時に、子どもと両親双方にとって望ましい保育サービスのあり方を明確にすることが求められている。

そこで、まず、英国で児童福祉サービスに最も大きなインパクトを与えている1989年児童法施行後の保育サービスの展開について明らかにした上で、現在主たる保育サービスの提供源となっているチャイルドマインダーによる保育および公私の保育所サービスの現状と問題点の整理を試みる。

1 1989年児童法と保育サービス

(1) 1989年児童法制定の経緯

就学前児童の保育サービスについて考察を加えるときには、他の児童福祉サービスの現況を捉えるのと同じく、1989年児童法がどのようなインパクトを与えたかを考慮しなければならないと思われる。児童法は、クリーブランド報告（Report of the Inquiry

into Child Abuse in Cleveland 1987) のみに刺激を受けて成立したものでないことを覚えておく必要があるということである。

児童法成立の経過は以下のようなものである。1983年から84年にかけて政府省庁間の作業班は児童保護に関する法律について検討を加えたが、その際、とりわけ地方当局の家族サービス提供および保護システムに関しては手厳しい批判を行った。そして、その作業の結果の協議文書『児童保護法の検討』(Review of Child Care Law 1984) を発行した。

その後、政府は1987年に『児童保護および家族サービスに関する法律』(The Law on Child Care and Family Services 1987) と題する白書を公刊した。同時に、法律委員会は作業ペーパーを継続的に公刊し、1988年6月には『ガーディアンシップとカストディ』(Guardianship and Custody 1988) にまとめあげている。こうした経緯のなかでクリーブランド報告が公表され、とりわけ保護を要する子どものための法律という印象を強めることになったのであるが、この状況をよく伝えるものとして、1988年12月の児童法案提出にあたってのサッチャー首相の議会演説の冒頭部分を以下にそのまま引用しよう¹⁾。

「児童法は子どもの保護と家族サービスに関する法律の改正を行うものである。本法案は、クリーブランドにおける児童虐待に関する報告の勧告を考慮するものである。子どもは害や虐待から守られる権利を有し、また家族は不必要な国家による介入を受けてはならない。」

「本法案は現存の統一性のない、しかも重複の見られる児童および家族に関するサービス法に取って代わるものになろう。緊急時に子どもを家族から引き離す手続きの改善を行いつつ、一方で裁判所命令に申し立てをする親の権利を強化する。ニーズのある子どもに対する地方当局の責任を再定義し、クリーブランドで起きた親と子どもとの面接や子どもの医学的検査に関する難しい問題にも取り組んでいる。」

「また、法案はカストディおよびガーディアンシップをカバーする私法に関わる実践をも含んでいる。以上、この法案は子どもの保護と育児に関する総合的かつ一貫した綱領を形成するものとな

ろう。これより他に重要なことはなく、私はすべての議会構成員の方々によって支持されることを願うものである。」

この演説にも述べられているように、児童法案は児童虐待だけを重視するのではなく、それまでの統一性を欠いた一貫性のない児童法にとって代わるべきものであり、当然そこには保育に関わる問題も含まれると考えるのが当然であろう。しかしながら、児童法は児童保護に関する法律の変化であり、関係者の熱心な働きかけがあったにも関わらず、保育サービスに関してはなんら新たな枠組みが示されていなかった。これに対して1989年の正月以来、全国児童ビューロー (National Children's Bureau) は関係20団体とともに修正案を準備した。また、その他17団体 (保育サービスの法改正団体) も強力にロビー活動を行った。法案が保護を要する少数の子ども、「犠牲者」として子どもを扱っている否定的トーンには失望の声があがった。ピーター・リッチは、この法案は「ユニークなモデル」であるという²⁾。すなわち、90%については賛同を得たものであるが、大多数の子どもに適応される残り10%の法案の議論には数カ月しか費やされなかったからである。

(2) 1989年児童法施行後

以上に述べた経緯を経て成立した1989年児童法は、その制約はあるものの、一つの重要な進歩でもあった。その進歩とは、0歳から8歳までの児童とその家族に対して、従来異なる形態で提供されてきたサービスが、初めて一つの法律の枠組に組み込まれたことである。児童法に含まれたことにより、就学前児童のためのサービスが児童の福祉と教育システムの一つの重要な位置を占めることが認識されたといえよう。

もちろん1991年の初年度には、様々な障害にぶつかり、児童法がすんなりと実施に移されたわけではない。たとえば、登録担当官の不足 (この点については後述) や子どもの民族的・宗教的・文化的・言語的背景をいかに考慮してサービスを提供するかについての理解の不足、なかでも最大の問題は児童法を完全に実施するだけの財源がないことであった。しかしながら、児童法は、多くの地方当局に就学前の子どもに対するサービスの計画、管理、レビュー

をより前向きにアプローチするための枠組みを与えることにはなったといえよう。

さらに翌年1992年10月までに、保育に関する多くの要求が実施に移されなければならなかった。社会福祉部は、すべてのチャイルドマインダーおよび保育サービスや学校外サービスの再登録を92年の10月までにし終えねばならなかった。地方当局は、社会福祉部、教育部、保健部さらにヴォランタリーやプライベート・セクターと協力して、第1回目のレビューを行った。その後については、児童法は地方当局に3年ごとの協働レビューを要求しているので、協働アプローチがとれるようになってきている。地方当局の再編の実施が懸念材料になっている地方もあるものの、レビューのためのネットワークとシステムの確立が重要となっている。

指導及び規則第2巻 (Volume 2 of the Guidance and Regulations 1991) は、もしこれが完全に実施されれば、重要な改善をもたらすことになる。そこでは保育と教育が関連を持つものとして明確に認識されている。すなわち、ランボルド報告 (Rumbold Report 1990) ³⁾ に勧告されたように保育所の子どもは学校にいる子どもに提供されているのと同様の質の経験を提供されるべきである。ケアの質については、子どもの発達を促進し、その福祉を高めるような実践に関する研究に言及して、詳細に定義されている。さらに、教育と福祉サービスの協働が強調され、具体的な達成方法についても示唆されている。

しかし、財政的制約のある状況下では、地方当局はサービスを質量ともに改善するよりも、ただ義務を果たすことに追われている。さらに、その他の法律との摩擦を起こすこともあり、たとえば1988年教育改革法の実施により、地方教育局の規模や役割が減少しており、ガイダンスに示されている援助や助言が提供できそうにもないのである。

しかし、なんといっても問題は、地方当局は「ニーズのある子ども」と定義されていない子どもにもサービスを提供できるが、「義務はない」という点である。児童法に言う「ニーズのある子ども」とは「サービスが提供されなければ、その健康や発達が達成できない、あるいは維持できない、あるいは非常に損なわれると思われる子どもや障害を持った子ども」である。この範疇にない子どもへの保育供給義務は課されていない。政府は、いかなる拡大

もプライベート・セクターにおいてなされるべきで、市場によって支配されるものであるという見解をとり続けてきているのである。

2 保育サービス提供の現状

次に、実際の保育サービスの状況について見ることにしたい。まず、わが国にも翻訳されているスー・シャープの『ダブル・アイデンティティ―働く母親―』からの引用から始めたい⁴⁾。

我々の社会における保育のあり方は、男性、女性、子ども、それぞれの生活に、また、社会の仕組みにも大きな影響を及ぼす。それだけに、あらゆる年齢層の子どものための、良質で利用しやすく、信頼できて楽しい保育施設の重要性はいくら強調しすぎてもしすぎることはない。保育施設をもっと増やし、質を改善せよという運動には賛同の声があがりやすい。だが実際は、意義はあっても、もう一つ気乗りしない運動だと思われる。同一賃金、労働条件の普及、雇用機会、組合の代表派遣といったような闘争からはずれているからだ。子育ては、女性の個人的な家庭内でのことであり、実際の、心理的な事柄で政治的尺度では重要でないからである。

本書は今からほぼ10年前の1984年に、英国の101人の母親へのインタビューをもとにして書かれたものである。この10年間でますます多くの母親が働きに出るようになり、また離婚率も増大し、未婚の母や父などのひとり親の家族も増大してきている。問題はこうした家庭生活の変化するニーズに英国の保育サービスは応えているのか否かである。

(1) チャイルドマインダー

とりわけ、働く母親について言えば、こうした親たちが利用できる現実的な保育施設はチャイルドマインダー、保育所、それにナニーである。このなかでナニーに関しては、あまり実態が知られていないので、今回は前者二つについてその現状と問題点を明らかにしたい。

①働く母親を支えるチャイルドマインダー

全国チャイルドマインディング協会 (National Childminding Society) では、その定義を「家庭内

で幼い子どもを日中世話する人で、地方当局に登録され、監督を受ける人」としている⁵⁾。一般にはチャイルド minder という呼び方が普通であるが、最近ではファミリー・デイ・ケアラーという言い方をする場合もある。実際は保育所に入っている子どもよりもチャイルド minder に預けられている子どもの方が圧倒的に多いが、ガチャガチャと取り散らかしている家で、面倒をみもしない金目当ての女性のそばで子どもがぎゃぎゃあ泣いているというイメージがいまだに強い。

しかし、こうした好ましくないイメージがあるにしても、1980年代を通じてのチャイルド minder の急増は目を見張るものがある。1982年には44,145人の登録 minder が98,495人の子を世話していたのだが、1990年になると、93,074人が205,567人の子どもを世話するまでに成長している⁶⁾。

この形態の保育は英国には以前から存在していた。チャイルド minder は、英国では社会的に組織された子育ての主要な形態である。仕事と育児を両立させることは、労働者階級にとってなんら新しいことではなく、以前から minder がこの問題にきてきているのである。預かる時間や金額を個人的に話し合っ て決めて、 minder が自分の家庭を解放して他の家庭の子どもを世話することになる。

多くの母親が家に居て子どもの育児に専念するのならば、保育サービスの問題は人々の注意を引かないかもしれない。しかし、なかには子どもを持って働か なければなら ない母親がおり、このことは特に、西インド諸島出身の母親に当てはまり、1970年代において80%の母親は常勤で働いていた。ブライアン・ジャクソンは、初めてこうした子どもの多くがチャイルド minder に預けられていることを報告した⁷⁾。劣悪な保育条件が幾つかの調査から明らかにされ、また、テレビや新聞などに上げられた。

以前は、チャイルド minder は保育サービスの領域では目に見えないものであった。ただ、人々の目に触れたのは、預けられた子どもが死亡してしまうという悲劇的状況に至ったときだけである。1948年のチャイルド minder 規則および1968年の改訂では、登録のための規定と地方当局による「人」ではなく、主に「施設」に関わる最低限の査察があっただけである。

その後の調査によって、実際は労働者階級の人々が地域で自分たちのニーズを満たす重要なサービスであり、強みを持ったものであるということが明らかになった。しかし研究者は相対立する両極端の像を描き出した。すなわち、一方ではすばらしい保育をしており、家族にとってはなくてはならない場合もあるし、また一方では、子どものニーズに応えるものでなく、時には虐待的状况にあったものもあった。

以下にメルヒッシュによるチャイルド minder 調査に関する記述を要約する⁸⁾。マヨールとペリ(1977)は、 minder は母親に比べて子どもへの対応が少なく、調査した子どもには言葉の遅れが見られると報告した。しかし、それに続くラビンの調査(1981)は、それは minder を利用している家族の社会的背景の違いを反映したもので、 minder に世話されているからではないとしている。また、ブライアントその他(1989)の研究やデビーによる研究(1986)ではチャイルド minder によって提供される保育は一樣ではなく、 minder に対して子どもは家庭での行動とは異なる行動をとることが明らかにされた。子どもは環境が変われば、家とは違う行動をとるのである。また、シナン(1981)は、内ロンドン都市区においてどのようなチャイルド minder による保育が行われているか知るために面接調査をしているが、やはりここでも、 minder の多様性が明らかにされた。サービス形態と保育の質には関連性がないことを、メルヒッシュ自身が(1991)が縦断的研究に基づいて明らかにしている。

しかしながら、現在でも実際にはチャイルド minder に頼っているのに、母親が保育の方法を選ぶとすれば、決して minder を第一には選ばないのである。現実にはそれだけの数の保障はされていないにもかかわらず、母親たちの多くは、まず幼児学校を第一番目に、そして次に保育所での保育を選択するのである⁹⁾。

②チャイルド minder の役割

一方、1989年児童法は、チャイルド minder への援助や教育を奨励するとともに、登録の基準を高め、毎年査察の義務化を導入することで、人々のこのサービスへの信頼を勝ち取ろうとしている。しかし、全国チャイルド minder 協会のディレクター

ジャン・バーネルは、登録システムそのものが危機的状況にあり、児童法の要求が短期的に見れば、状況をより悪化させていると指摘する¹⁰⁾。児童法下では、マインダーは幼児の世話をするに適した人であり、また、同居の家族員も8歳以下の子どもと一緒にいるに適した人であることを社会福祉部が確認する必要がある。その基準には、人種に対する考え方や、暖かで一貫した世話ができること、これまでの経験や資質、すべての子どもに平等に対応できる意欲と知識をもっていること等が含まれる。

地方当局は、登録プロセスを3カ月以内に行う義務があるが、実際には半年から1年かかる場合があり、もっと長く待たされるところもある。現在10万の登録マインダーと同じ数の未登録マインダーがいると推定される。それは、登録を嫌がっているというよりは、登録にあまりに時間がかかりすぎるから、というのが真相のようである。社会福祉部のインスペクターがチャイルドマインダー・オーガナイザーを援助することになってはいるものの、担当職員を新たに雇用しなければ、申し込み件数を処理しきれない状況である。さらに、現存のチャイルドマインダーの再登録を児童法が要求していることも事態をさらに悪化してしまう結果となっている。

今後、児童法がチャイルドマインダーの水準を高め、人々の信頼を得るかどうかは地方当局からの援助をどれくらい受けられるかにかかっている。そのため財源が必要であるとともに、また一方では政策の優先性が児童虐待からの保護に偏っている現状を全国のおよび地方レベルで変化させ、就学前サービスをよりよいものとする事への努力が求められている。

さらに、チャイルドマインダーがその地位を高め、はっきりとした役割を担いながら、保育サービス全体の中でどのようにその特徴を生かしていけるかが問われてくるであろう。しかし、保育サービスの中にチャイルドマインダーを位置づけようとするならば、まず、教育をどの様にするのか、労働条件は、チャイルドマインダーの果たすべき役割は何かなどが明確にされねばならない。その点に関して、ペトリとフェリは以下の点を強調している¹¹⁾。

保育一般、そして、とりわけチャイルドマインダーによる保育が低く見られていることが最も大きな問題である。保育そのものの地位を高めるこ

とが必要である。特にチャイルドマインダーに関して言えば、よい質の保育を提供できるサービスであるという社会的責任を果たす方向へ向かっていくことで、世話を受けている子どもの福祉と発達をよりよく促進することができるのである。そして、熟練を必要とする、しかも負担の大きい保育という仕事をする人々が、それに見合った社会的認知と報酬を受けとらねばならないのである。

(2) 保育所サービスの現状

①公私の保育所

次に、英国の保育所サービスの現状についてみることにする。保育施設には、公立保育所、私立保育所、ボランティア保育所、地域保育所、職場保育所、クレッシュ（託児所）などいろいろな種類が存在する。

表—1 E C諸国における公立保育所入所児数
(3歳未満児)

	年次	%
ベルギー	1988	20
デンマーク	1989	48
フランス	1988	20
ドイツ	1987	3
ギリシャ	1988	4
アイルランド	1988	2
イタリー	1986	5
ルクセンブルグ	1989	2
ポルトガル	1988	6
スペイン	1988	不明
英国	1988	2

資料：E O C (1990 b) 27頁より作成¹²⁾

表—1の他のヨーロッパ諸国と比較した数字にも示されているように、特に公立保育所で保育される子どもはほんの一握りにすぎない。ほとんどの公立保育所は「優先性」を有する子どものためのサービスである。その範疇に入るのは、ひとり親の子どもであり、福祉の手当を受けている家庭の子ども、さらに1989年児童法に言う「ニーズのある子ども」である。しかし、地域によって供給水準はまちまちであり、公立保育所の入所待ち名簿には数多くの優先権を持った子どもたちが登録されているが、こうしたすべての子どもが実際に入所できるわけではない。

公立保育所に入れる子どもの数は限られているので、多くの子どもたちが私立保育所やボランティア

保育所に入所していることが明らかにされている。

「実際数はそれほど多いとは言えないが、プライバタイゼーションの進行は、高額所得の家庭が貧しい家族の子どもが入所できるはずの保育所入所を阻んでいるということにもなっている。」とブラウン・コーヘン ヨーロッパ委員会の保育ネットワーク英国代表（1990年当時）は述べている¹³⁾。特に、私立保育所はより豊かな地域で増えている。たとえばロンドンのケンジントンでは急増している。一方で、豊かでない地域のタワーハムレットではほとんど増加していない。さらに、ことを悪化させていることは、表に出てこないけれども、公立保育所がファミリー・センターに転換されていることである。ファミリー・センターは、親の育児に関する問題への援助が主なもので、ここで保育サービスを提供するものはそれほど多くはないのである。1990年秋に公刊された『子どもためのケア』（Caring for Children）のなかで、コーヘンは保育所を地方当局、企業およびボランティア団体の協同で設置しているという動きが出てきていると指摘する¹⁴⁾。これは雇用者の資金を用いながら「地方当局が被雇用者のみならず、社会的ニーズを満たす」ことのできる形態である。地方当局は地域の保育方針に影響を及ぼすことができ、そのことが保育における差別を生じさせないためにも重要と考えられているのである。

また、1980年代初めに地域保育所（community nursery）がロンドンその他の大都市において発達した。専門職を雇用しているが、その計画や運営についての話し合いや取り決めは親も参加するという、よりよい保育のモデルとして生まれてきた。しかし、このような地域保育所の数は少ないことから、利用できる親は限られている。そのうえ、様々な地方助成金や寄付金に頼っているという財政的基盤の弱さのために拡大してはいない。

②職場保育所

もう一つの保育所が職場保育所（workplace nursery）である。この形態は、仕事と育児を両立させるにはすばらしい思いつきであり、これが母親たちの問題の理想的な解決法となるという考えもある。たとえば、看護職員不足の打開策として始められたり、女性労働者を大量に抱える工場や企業で職場保育所を設けているところもある。また幾つかの

公的機関が資金を出し合って、職員が利用できる保育所を作ってきた。また、学校や大学のキャンパス内につくられてきている。それは教師不足を補うために教師の子どもたちのために保育サービスを提供したことに始まる。小さな保育の場所（クレシェ）が職場内に設けられ、またその費用は税金の控除対象となる。

こうした学校・大学内の保育所には様々な形態があり、教師と親とが共同して運営するものから、地域の企業職員のためだけに設けられたものまでである。保育料も1週40時間で安いもので12.50ポンド程度から、ある大学の例のように75ポンドまで様々である。規模は8人の小さなものから、大きいものは70人くらいまでの差がみられる。特に、ロンドンでは小学校や中学校の教師の子どもに入所の優先権を与えている。また、サマセット地方議会の職場保育所は機会均等政策の一環として、5年間の休暇制度とともに、タウントン小学校内に公務員のためのクレシェを開設しているが、これもほとんどは教師が利用している。

また、大学のなかには学生のためのクレシェを設けているところも増えてきた。エセックス大学は早くも1978年にクレシェを開設していた。また、大学教師協会の調査によれば（1990年現在）、75%の大学に何らかの形の保育施設があるが、その多くは教師よりも学生が利用しており、保育時間が限られ、休暇中は閉鎖するケースが多い¹⁵⁾。しかしながら、現実問題とすれば、学校や大学で保育施設を設けているところはまだ数少なく、数多くの子どもたちが入所待機中というのが現実の姿である。

さらに、最近の注目すべき産業界の動きを紹介しておきたい。それは、1993年には英国では初めての産業主導による、質の高い保育を要求するキャンペーンが行われたことである。BBCをはじめとする大企業12団体が「保育を求める雇用者」（Employer For Childcare）を結成し、『よい保育、よい企業』（Good Childcare Good Business 1993）において、他のヨーロッパ諸国では就学前保育や教育により多く公的資金を投入していることや、フランスやオランダなどでは雇用者が大きな負担をしていることを指摘している。英国における保育の需要と供給のギャップはますます拡大してきており、それは、英国と他のヨーロッパ諸国との差だけでなく、政策

的レトリックと現実の差がますます拡大してきていることをも意味している。

この産業主導の保育要求キャンペーンを新聞各紙が大きく取り上げた。政府に対する保育に関する国家的政策枠の要求が中心的テーマであるが、現在の働く母親の状況をヴィヴィッドに伝えるガーディアン紙に紹介されたある働く母親の事例を引用してみよう¹⁶⁾。

〔サラの場合〕

27歳のサラ・フランクリンはローバーの自動車工場に働いている。ひとり親家庭で、もし工場内に保育所がなければ、福祉手当を受けて生活しなければならなかったかもしれない。ソリハルの工場に、朝7時半から4時あるいは6時まで娘を保育所に預けて働いている。以前は工場に保育所がなかったので、サラは、3歳の娘のジェシカをチャイルド minder に頼んでいた。けれども、預かってくれるのは8時からなので、それまでの時間はおばあちゃんに面倒を見てもらっていた。ところが、おばあちゃんがこれ以上孫の世話ができなくなった。

「もし、全部自分でしなければならなかったら、仕事は続けられなかったわ。きっと、福祉のお世話になっていたわ。」とサラは言う。おばあちゃんをよくしてくれたので、ジェシカが生まれてからも仕事を続けることができた、とも言う。友達のなかには「母親は家にいて、子どもの面倒を見るべきよ。」という人もいるけれど、サラにはそうした古い考えはなかった。「だって、みんなには夫がいて、私にはいないのだから。」

サラの利用しているローバーの保育所は、会社が1991年に3万ポンドを投資して開かれた。その後、規模を2倍に拡大して、工場に働いている親の子ども43人の保育をしている。開所時間は、朝7時から夕方6時までで、夫がローバーの社員であれば、その妻も新しい技術を修得する場合や継続教育を受ける場合に保育所が利用できる。もちろん、サラのようなひとり親の家族も利用している。「今では、私のような家庭も増えてきているわ。親の都合で、子どもを保育所へやっているなんて人に言われたくないわ。」とサラは言う。

それにしても、保育料が週に50ポンドそれに昼食代が1日につき1ポンドかかるのは、なんと

いっても負担になる。けれども、個人的にチャイルド minder を雇っても同じだけかかるし、仕事の時間に合わない。「保育所はどうしても必要だわ。だから、なんとしてもお金を工面してはね。それにジェシカは、保育所でただ世話されているだけではないわ。週に一回は図書館や他の教育施設に連れていってもらって教育も受けているし。」

ここには、実際の働く女性、しかもひとりで育児と仕事をやりくりして両立させようとしている母親の姿が浮かび上がってくる。こうしたサラのような母親や共働きをしている母親たちのための保育サービスの提供の責任を負うことへの注文を政府に雇用者たちが突きつけたのである。

また、この報告書に¹⁷⁾ 特徴的であるのは、単に数字だけを連ねるのではなく、各企業がこれまでに独自に取り組んできた職場保育所の実践内容とその限界について明らかにしている点である。最も早期に開設したのはミッドランド銀行であることはよく知られているが、これまでにやってきた企業の実績を踏まえて、企業が保育に関するすべてのことができなくて、今や政府の強力な行動がなければこれまでの企業の努力が生きないことになるとしている。このままでは、これまでの各企業による保育実践が単なるパッチワークで終わってしまうことを懸念している。

このキャンペーンに加わっている企業は1990年前後に保育所を開設している。たとえば、英国航空では1989年に就学前保育所を開設したが、その費用の高いことや保育時間の問題等があり、必ずしも母親たちが第一に選ぶ選択肢とはならなかったことを報告している。また、TBS銀行は、本社のあるバーミンガムの職員確保のために職場保育所を開設したが、利用者はラッシュアワーに幼い子どもを連れて、バギーやブリーフケースをもって通勤しなければならない「しんどさ」を指摘している。また、提供される保育の質を監督することが、それぞれの企業にとって最も困難なことであると英国シェルは指摘する。その責任範囲に、監督を含む保育コーディネーターを任命するロンドンでのパイロット計画では、保育提供会社がシェルの社員に保育サービスを提供している。具体的には、ひとり一人に適した保育を

手配し、それを監督するものであり、またなにか問題が生じた時には、緊急サービスをも手配するという至れり尽くせりのものである。しかし、そこまでしても、やはり、企業は被雇用者の子どもに提供されるサービスの水準をコントロールできないし、また、同水準のサービスをすべての地域の被雇用者の子どもに確保できないのである。こうした問題への解決は、政府が共通の監督基準を設けることであると提起している。また、税制上の問題点も指摘している。

企業は、1990年代の現実を見据えて行っているという。要するに、英国経済の発展はますます企業が利用できる技術や労働力を最善に用いることにかかっている。ゆえに、より柔軟性のある労働力を必要としており、子どもを持つ父親や母親を雇用する政策を展開しなければならないのである。

しかしながら、こうした職場保育所についても、それほど大きな助けになっているわけではない。それは、英国では就学前の子どもをもつ母親の半数近くが働いているのに、1992年度において職場保育所は425カ所しかないからである¹⁸⁾。

(3) 機会均等と家庭における役割分担

現在、先進諸国において男女の役割に関して再考されている。家庭においては、現在でも多くの責任を女性が負っているが、乳幼児を持つ母親の家庭外での就業が増えるにつれて、男性の家事や育児への関与が増大してきていることも確かである。保育サービスの不十分な英国においてなお、5歳未満児の母親の12%は常勤で働き、29%はパートタイムで働いている。子どもの年齢が上がれば、常勤は31%、パートタイムは43%になる¹⁹⁾。

すでに、幼児教育や保育の分野においては男女役割についての変化は起きており、幼児学校やプレイグループや保育所では父親の参加を促進し、保育や教育の場に男性を雇用するなど、性差を排する実践が積み重ねられてきている。もちろん人々の考え方が変化するには時間がかかるが、保育や教育が女性の仕事であるという考えを克服することが重要な課題となっている。

家庭内での役割分担のありようがそのまま労働市場に女性が参加する機会と権利に連動する。(ただ、スウェーデンだけは父親の役割の遂行を明確に政策

として規定しているが。) ヨーロッパ9か国では、今や産前産後休暇に続く育児休暇を制定し、さらに病気の子どもを世話するための休暇もとれるようになっている。E C諸国を縛るこの指令(Directive)は英国では拒否された。この事実が英国で保育サービスが適切に提供されないのは資源の問題ではなく、家族政策および雇用政策の問題であることを示している。

保育に関する最近のヨーロッパ委員会の勧告は構成国に対して4つの領域におけるイニシアチヴをとるように勧告している¹⁹⁾。すなわち①保育サービス、②働く両親のための育児休暇、③職場の環境・構造組織、④子どもの世話や育児により多く男性が関与することである。これらの領域における変化が今後の英国の保育サービスに大きな影響を与えうるものと思われる。

おわりに

英国において、女性特に母親が働きに出ることは、家族生活への脅威となる様々な他の要因ほど脅威を与えているわけではない。家族にとって、第二の所得は必要である。しかし実際には、女性は労働市場から閉め出されているので、多くの女性はその能力や技術を生かせているわけではない。

現在の政策の結果の一つは、女性が働きに出ることを悪いと感じさせていることである。このことは、英国の家族が新しい時代の要求を満たすことをできなくさせることにもなりかねない。働く母親は、その労働市場での仕事と家庭での仕事の両方に対して社会が価値を認めていると感じられるようにならねばならない。英国の経済と社会は、こうした役割を喜びと満足感をもって果たせるような女性を必要としており、このことが1990年代の保育を社会的に必要なものとさせ、政府が財政や組織において重要な役割を果たすことを必要としている。しかし、そのことは保育が何らかの危機的状況に陥った時だけではなく、すべての子どもの権利の一つであるということが理解されなければ起こり得ないであろう。

ヨーロッパ域内では最も多くの数の子どもを抱える英国の母親たちは、それぞれ個人的にやりくりしながら仕事と家庭の責任を両立させているのである。女性の雇用機会均等という概念は未だ建て前にすぎないようである。

しかしながら、今後労働市場は女性の力を大いに頼みにしている。その時、単に労働力としての必要性から保育サービスの展開の必要性を論じるのは十分でない。家庭でそして職場などの社会的な場面で女性の自己実現を可能とするような方策、また同時に子どもたちの健全な成長発達を保障する方策が求められているのである。

個性をもった子どもに見合った保育方法を選ぶには、幅のある選択肢が用意される必要がある。信頼でき魅力のある保育施設を整えていくことが強調されねばならない。そこではすべての子どもが地域に住む他の子どもや大人たちとの間で暖かな思いやりや信頼のある関係を広げていくことができるであろう。子どものニーズを最大限に満たす保育環境を準備していくことと、親たちが信頼できる保育を用意する方策を明らかにしていくことが急務であろう。今後の英国の保育サービスの発展方向に注目したい。

引用文献

- 1) Judith Oliver, (1988/12/1) Introducing the Children Bill, Social Work Today.
- 2) The child paramount, but only as a victim, (1989/1/31) The Times Educational Supplement.
- 3) Department of Education and Science. (1990) Starting with Quality: Report of the Committee of Enquiry into the Educational Experiences Offered to Three and Four Olds. Rumbold Report, London: HMSO.
- 4) Sue Sharp, (1984) Double Identity, The lives of working Mothers. p.94-95, Middlesex, Pelican Book. (スー・シャープ, 1986, ダブル・アイデンティティー働く母親, 翻訳工房「とも」, 創元社.)
- 5) Liz Cowley, (1992) Family-based Day Care, London : National Children's Bureau.
- 6) ibid.
- 7) Sonia Jackson, Underfives: thirty years of no progress? (1993) (Gillian Pugh, 30 Years of Change for Children, p.99, London, National Children's Bureau)
- 8) Edward Melhuish, Research on Day Care in Britain (1991) (Peter Moss and Edward Melhuish, Current issues in Day Care for Young Children, p.103-104, London: HMSO.
- 9) Linda Blackburne, (1994/8/12) Nurseries are top in day-care survey, The Times Educational Supplement.
- 10) Frances Rickford, (1991/10/19) The Long Wait, Social Work Today.
- 11) op.cit. Liz Cowley.
- 12) EOC, (1990) The Key To Real Choice : An Action For Child Care, p.27, EOC.
- 13) Diane Hofkins, (1990/6/1) . Privatization benefiting higher-income families, The Times Educational Supplement.
- 14) Childcare shortage in UK worsens, (1990/11/9) The Times Educational Supplement.
- 15) Susannah Kirkman, (1990/3/9) Creche Cure, The Times Educational Supplement.
- 16) Celia Weston, (1993/6/2) Companies call for state childcare strategy. The Guardian.
- 17) Employers For Childcare, (1993/5) Good Childcare Good Business, EOC.
- 18) op.cit. Celia Weston.
- 19) Linda Blackburne, (1994/12/9) Nurseries 'failing to meet challenge', The Times Educational Supplement.

Issues in Day Care for Young Children in the United Kingdom

—Focusing on the Problems of Childminder and Day Nursery—

Chieko Fuku

Department of Welfare System and Health Science, Faculty of Health
and Welfare Science, 111 Kuboki, Soja-shi, Okayama 719-11 Japan

key words : the Children Act 1989, collaboration, working mother