

ニューレイバーの児童（・家族）施策

—平等なライフチャンス保障実験—

津崎 哲雄

■ 要約

ニューレイバー（NL）の社会政策は、協働施策思考・実践（joined-up thinking, working）、成果（アウトカム）重視（what works）、早期介入（early intervention）を基調として策定されたが、「子ども蔵相」とよばれたブラウンに支えられたブレアの積極的な児童（・家族）施策のいくつかはその特質が最も顕著に現れている。とくに低所得家族・単親家族・社会的養護児童・ケアリーヴァー対策で展開された児童貧困・社会的排除の削減・撲滅のための諸施策は、シュアスタートを皮切りに「全ての児童への平等なライフチャンス保障」という国策（Every Child Matters ECM）実験に結実しつつあるかにみえる。本稿ではシュアスタート、社会的養護、ECMに焦点をあて、NL10年間の児童（・家族）施策の一端を検証し、それらを支える施策理念、とくに「社会的共同親」の意味合いを探る。

■ キーワード

シュアスタート、Every Child Matters、アウトカム、ライフチャンス

（福祉国家に代わって社会投資国家をめざすのなら）、仕事や技能、とりわけ児童への投資が最も不可欠なウエルフェアの目的となる……わがNL政権は児童（への投資）を最優先とすると決定した。なぜなら、ブラウン蔵相が予算書で覚え易い表現で語っているとおり、「人口では20%を占める児童だが、我が国の将来は100%彼ら次第だ」からである¹⁾。

I ニューレイバーの児童（・家族） 施策の背景と理念

ブレアは1997年の総選挙の夜、「新たな夜明けだ、素晴らしいじゃないか！我らはNLとして選挙で選ばれた、NLとしてこの国を統治しよう！」と語り²⁾、旧労働党ソーシャリズムではなく、新自由

主義政府でもなく、リベラル-共同体主義に基づく第三の道を目指すNLの施策が、オールドレイバーとは違うものであり³⁾、前政権の資源効率主義は継承しつつ、政治と経済のバランスを保ち、児童若者への資源投資に基づく「社会投資国家⁴⁾」の統治原理ももとづく政治を早くも予想させた。

1979-1997年の「小さな政府」政治では、社会的格差・貧富の増大により、貧困状態で暮らす児童は1980年代にはほぼ倍増⁵⁾、1997年までには3倍に増えている⁶⁾。児童貧困が問題なのは、一般児童が当然のごとく享受する教育・保健医療・発達の機会を貧困児童から奪い、平等なライフチャンスを保障せず、ライフサイクルの各段階で発達・自己実現の機会を与えられず、人生の困難に遭遇するリスクを増やすからである⁷⁾。児童貧困の浸透はNLの社会投資国家が拠って立つ土台の浸食で

あり、ブレアがベヴァリッジ・レクチャーで児童貧困撲滅20年計画を発表し、児童への社会投資を最優先国策にせざるをえない現実であった。冒頭の「子ども蔵相」(Children's Chancellor)の言葉のごとく、「世界市場での競争に勝ち抜くための未来への社会投資が最優先課題だとすれば、『福祉国家=社会投資国家』構築を目指すNL社会政策の中軸は児童・児童期関連諸施策にほかならぬ」という認識が政府中枢を貫いていた。こうして児童(・家族)施策は具体的に構想・計画されてゆくが、NLの政治理念は、第三の道に基づく成果重視管理主義(Value for Money Managerialism)・現代化(Modernisation)・協働統合的統治(Joined-up governance)であり、その社会政策理念は、協働施策思考・実践(に基づく統合的社会サービス提供(joined-up thinking, working)・成果(アウトカム)重視(what works)・早期介入(early intervention)であった。こうした施策理念は多次元の社会的排除(雇用・保健・教育・年金・近隣施策など)対策であるほかの諸社会サービスにも通底するものであったが、特に児童(・家族)施策では文字通り実験された。

NLはこうした児童(・家族)施策を主に3つの次元において実施した。第一は児童のいる全家族への一般施策であり、児童手当(Child Benefits⁸⁾)増額、税控除、国家保育戦略策定(ベヴァリッジの家族内男女分業主義の修正、養育の社会化宣言、保育所大增設)、出産育児休暇制度改善、コネクション(若者への雇用・職業訓練への個別支援制度)などであった。第二は児童のいる貧困家族への特殊・対象限定的支援であり、保育関連の税控除・手当(1986年施行Family Creditが1999年にWorking Families' Tax Creditとなり、それが2002年にはChild Tax CreditとWorking Tax Creditに、加えてChild Care Tax Creditが新設された⁹⁾)、単親家族対象ニューディール策の「雇用による福祉」(welfare-to-work)などであり、雇用市場参加や職

業訓練を促す支援を通じて、低所得家族、特に単親家族の自立と養育責任履行をめざしている。第三は社会的排除の危機にある要支援児童限定施策で、地域範疇次元ではシュアスタート(Sure Start Maternity Grantも含む)や児童ファンド¹⁰⁾、問題範疇次元では社会的養護児童へのクオリティ・プロテクト計画などに代表される施策であった。

以上の諸施策に共通するのは、低所得家族・単親家族の親たち¹¹⁾が積極的に雇用市場に参加するよう奨励し、従う者には報酬が得られ、仕事を通じて貧困から脱し、親としての役割を実感させることを通じて、養育責任を履行し、わが子のライフチャンス保障に最も緊密に関わらせようとするNL児童(・家族)施策の基本理念(Welfare-to-work)であった。Tax Creditなどを通じての保育支援も児童貧困削減には僅かな効果しかもたらさず¹²⁾、児童の社会的排除条件を削減・撲滅するには、税制改革・所得支援の強化のほかに、児童のライフチャンスに関わる全社会サービスの協働統合的提供・早期介入・成果重視を具現する政策が求められ、NLはオールドライバーが1970年代に試みたCommunity Development Projectに似た、しかしはるかに大規模な資源投入を要し、かつ恒久的方策として貧困撲滅・社会的排除防止の切り札となりうる国家的実験(Sure Start、以下SS)を構想・開始したのである。

児童手当やTax Creditおよび国家保育戦略については、先行業績¹³⁾に譲るとして、以上の諸施策中NLの社会政策理念が最も忠実に盛り込まれているSSとECMに焦点化して、NL10年の児童(・家族)施策を検討する。

II. ニューレイバー社会政策の輝く象徴：シュアスタート

社会的排除の危機にある要支援児童を特に対象

と限定した諸施策のうちで、NLの児童（・家族）施策の輝く象徴（A jewel in NL's Crown）となったのはSSであろう¹⁴。ブレアが「NLの偉大な達成事業」と自賛するのも肯けぬことはない。児童・家族への早期介入と協働・統合的アプローチに基づいて、成果を明確に測定する社会的剥奪地区への集中的投資がNLによる児童貧困と社会的排除と闘う児童（・家族）施策の中核であることは疑いえない。膨大な社会投資が行われ10年間に£200億以上つぎ込まれた。2007年度にはSSと関連施策に約£18億が投入されている。社会的排除人口の多い社会的剥奪地区¹⁵に暮らす児童と家族、特に就学前児童にライフチャンス保障の手段となる種々の予防活動資源を投入し、放置すると後に生じる社会的コストの削減策ともいえる。「今£1投じれば将来£4節約できる」という実利（value for money）に併せて、将来の人的資源養成をめざす社会投資国家の中核となる積極策であり、学齢児（5-13歳）への児童ファンド、義務教育後の若者へのコネクションと併せて、剥奪地区に暮らす乳幼児家族への基幹社会サービスとなってきた。

SSは、指定地区ごとの固有プログラムを擁し、1999年に第一期が開始され、2003年の第六期まで施行され、その成果を測定した後、児童（・家族）施策のさらに新たな戦略＝Every Child Matters計画へと発展的に継承され、現代イギリスの全児童・家族を対象とする社会政策の基本構造を招来したのである。

1. シュアスタートの起源と概要

1998年にSS計画が政府から発表された。本計画の起源は、政権奪還後に包括的政府支出再検討（Comprehensive Spending Review）の一環として実施された乳幼児サービス省庁間再検討（Cross-Departmental Review of Provision for Young Children）による以下の結論への対応であった—（1）乳幼児とその家族を対象とするサービスの質は、

地方や地区ごとに非常に多種多様であるが、ほとんどの地区では全く調整されておらず、ばらばらなサービスの提供が常態化している、（2）特に4歳未満児は1997年までネグレクトされてきた年齢層であり、彼らを対象とするサービスは全くもって不十分であった¹⁶。再検討の結果、社会的剥奪状態にある0～4歳未満児の健康とウェルビーイングの改善を目的とする「シュアスタート＝SS」と呼ばれる国策実験が勧告された。「社会サービスの提供法において、また長期的視野に立った社会変革へのアムビションという点からも、SSはまさに革命であった¹⁷」と評されるほど壮大な実験であった。

NLはSSのモデルを決めるに際し、これまでの国内プロジェクトを参考にしつつも、1960年代米国内対貧困戦争の一環であるヘッド・スタート計画やThe Perry Pre-school Projectのような早期介入支援実験を積極的に評価した。PPP実験は27年間にわたる追跡調査の結果、小規模な貧困地区の幼児人口に早期介入を続ければ、その後の学力・発達・自立などに優れた成果が認められ、結果として将来の社会的コスト削減につながった、という¹⁸。こうした米国モデルを参考に社会的剥奪地区を指定し、住民子弟に早期介入支援を積極的に行い、将来の社会的排除人口となるのを予防しようと構想したのがSSであった。もっとも、70年代のキース・ジョウゼフ（保守党有力MP）から始まるいわゆる「社会的剥奪の循環」（Cycle of Deprivation）対策の流れにシュアスタートを位置付ける研究者もいる¹⁹。

シュアスタートとは文字通り、一般乳幼児と平等に「確実な」人生の「スタート」を保障すべく、児童社会サービス資源をIMD指標に基づき指定された地区に集中投入させる乳幼児（・家族）への早期介入計画であった。

当初は「乳母車で通える」地区を基盤に、最も剥奪度の高い選挙区の10%、250地区を対象とし

た。3年間（1999-2002）に£45億が投入され、各地区計画（Sure Start Local Programme = SSLP）は家族支援・保健・教育・保育サービスを統合的に提供することになった。2000年には500地区に拡大、全剥奪選挙区の20%を網羅するに至った。SSの目的は次のように要約できる—「SSLPは政府が確固たる実効性に基づいて取り組もうとする児童貧困と社会的排除の削減対策の要であり、その目的は多くの児童が貧困で暮らす近隣住区に集中的に介入し、種々の児童社会サービスを改善する新たな方法を開発することによって、こうした児童が将来人生で成功を収める手助けを行うことである²⁰⁾。」またSSLPは次のような方策で児童・親・地区にとってのアウトカム達成を目指している—

- (1) 全就学前児童保育サービス利用の大幅増大、
- (2) 乳幼児/就学前児の健康・教育・情緒発達の促進、
- (3) 親を支援し雇用労働志向を刺激。SSLPは、拠点となるセンターの建物・強調分野・介入法（例えばアウトリーチやコミュニティワーク活用）などでかなり異なり、地区ニードや立地により千差万別であった²¹⁾。ただし、こうした多様なSSLPに共通する「諸原則」が設定されており、全SSLPが実施しなければならなかった—

(1) 指定地区全家族の親子への働きかけ、(2) サービスの多様性・個性、(3) サービス提供時の柔軟性、(4) 早期介入開始、(5) 利用者中心、(6) 住民関与・専門職協働参加、(7) 成果（アウトカム）重視²²⁾。

1999年開始だが、2002年には350地区で実施されており、既に£500億以上が使われ、次の4標的を2004年までに達成すべく目指していた—

- (1) 0-3歳の虐待登録解除児の1年以内再登録を20%削減²³⁾、
- (2) 妊婦喫煙率10%削減、
- (3) 専門介入を要する言葉・言語能力に問題がある0-3歳児数を4歳までに10%削減、
- (4) 無就労者世帯の0-3歳児数削減。

とはいえ、SSLP地区は小規模なので、1年に虐待再登録される家族数が1-2家族で20%削減される地区や再登録ゼロ地区も存在し、国家目

標と地区毎の介入法に緊張が生じたり、正確なアウトカムデータ収集に苦勞することもあり、全SSLPの定着にはかなりの歳月を要するようであった。とはいえ、SSLPは1999-2007年の児童（・家族）施策革新を代表する実験であった。各SSLPは刺激と創意工夫に満ち、着実に地区に根差してゆき、多くの場合地元住民を職員採用、利用する親・児童・家族そして職員の驚くほどの変容が逸話として大量に生み出されることとなった²⁴⁾。

2. シュアスタートの成果測定

SSLPの成果はどう測られたのであろうか。この国家計画の成果測定はNESS (National Evaluation of Sure Start) と呼ばれ、史上最大の社会政策成果測定事業である。財務省はモデルとなったThe Perry Pre-school Projectの成果測定に影響され、同計画の成果同様、早期介入が後の福祉・刑務所・保健サービスにつき込まれる社会的コストを削減する証拠を早く確認したかった。検証作業を27年間（PPPの成果測定に要した歳月）は待ち切れず、バークベック・コレジ・チームに託した。NESSは一連の調査を実施、結果を公開した²⁵⁾。NESSはRCT (randomized controlled trial) を使わず、変化を十分に測定できていないとの批判もあったが²⁶⁾、利用可能な最善のデザインを使い、3年前に開始された150地区の家族と今後開始される50地区の家族を比較する形で、9カ月児を抱えた家族と3歳児を抱えた家族を対象として実施された。NESSでは対象家族から詳細なデータが訪問収集され、介入成果測定に使われた。SSLPは、既存サービス変革→改善されたサービス提供→児童・家族・地区の機能向上、という介入モデルを想定していたので、調査項目は多岐にわたり、調査項目を家族状況・家族力動・親の健康状態・親業環境・養育・地区・児童の発達・親子のサービス利用・経済環境と区分し、多くの下位項目で指標化し測定を試みている²⁷⁾。

初期NESSの主な結果は、第一に指定地区は比較地区より剥奪度が低かったという驚くべきものであった。第二に地区間での有意な違いは、9カ月児で1指標のみであり、他指標では違いは全くなかった。3歳児では2指標に違いが生じていたが、児童の行動や健康には違いがなかった。その結果NESSはその後種々の工夫を重ね²⁸⁾、何とかSSLPの効果を導き出そうとするのであるが、「政治的意図が厳密な調査研究の機会を攻撃して麻痺させてはならない・・・政府は自らの施策を対象とする調査研究のエヴィデンスにほとんど関心を抱いていない」との批判を生んでいる²⁹⁾。

このようにNESSは初期SSLPの成果については必ずしも肯定的ではなく、失望の声が上がったことも確かであり、SSLP人口のうち、最も剥奪の深刻な地区の3歳児（とその家族）は地区外よりも、言語発達・社会性・行動では有意に低いままであった³⁰⁾。おそらくこうした介入が成果を見るまでには時の経過が必要であっただろう、後発SSLPになるにつれて肯定的成果が明らかとなった。特に児童学校家族省によるNESS摘要（『シュアスタートの道程³¹⁾』）公刊後はそうであった。たとえば、後期SSLPには次のようなNESS評価が記されている。「シュアスタート地区で3歳児をもつ親たちは、今や親業遂行にネガティブな姿勢を示すことが少なくなり、わが子が自宅で勉強しやすい環境を提供するようになっている³²⁾。」こうした楽観主義の背景には、SSLPは長期的な成果と関わらせて評価しなければならないという理解があるといえる。たとえば、最新のNESS³³⁾は次のように結論づけている。「地区シュアスタート事業に長期間影響を受け続け、また増大一途をたどるエヴィデンスに対応してそうしたSSLPが発展し続けてきたので、以前よりはるかに積極的な成果が生み出されてきているのである³⁴⁾。」かくして、当初の一時的失望やラターらのNESS批判にも拘わらず、徐々にSSLP測定指標の半分ほどは常に肯定的な

成果がみられるようになり、対象児は社会性や行動において積極的になり、自立度も大幅に向上し、親業にも家庭環境にも肯定的変化が現れるようになり、SSLPは社会的剥奪地区の親に非常に人気のある施策として受け入れられ、その長期的成果が徐々に明確になっていった³⁵⁾。

3. シュアスタート成果の発展的継承—児童センター普遍化からECMへ

SSLP成果に基づき、NL政府は2003年からSSLPを発展させ、全国のすべての地区でシュアスタート児童センター（Sure Start Children's Centres SSCC）を設置運営するよう決定した。こうした普遍サービス化の背景には、成果エヴィデンスだけではなく別の局面もある。SSLP的なサービスを指定地区だけではなく全地区で施行せよとの強力なロビー活動が徐々に広まったが、その理由は、「郵便番号くじ」的に行われる指定法への不満や指定地区と近隣の資源投入格差による不平等感とされている³⁶⁾。ともあれ、SSCCは全5歳未満（就学前）児対象サービスの主流として、新たな普遍サービスと位置づけられた。2004年の「児童ケア10年戦略（Ten Year Childcare Strategy）³⁷⁾」では、2010年まで3500カ所設置（目標）が公表された。実質上国内の全地区にという設定であった。このような制度移行の背後にある原理は、2004年緑書「すべての児童が大切」（Every Child Matters ECM）計画³⁸⁾（地方における児童若者・家族対象の諸サービス大変革のための国家的枠組の設定・実行）に支持されていた。ECMは早期介入および児童の教育・福祉・健康に関わる全社会サービス・全社会機関の協働が何にもまして重要と強調している。SSLPは国とボランティア組織による先導的試みであったが、SSCCに至っては自治体の枠組内で実践されるようになったことは、それが地区の中心に位置しながら、より広い戦略的アプローチで児童家族支援ができること

表1 シェフィールド児童センターの提供するサービス一覧

<p>〈保育関係〉：保育（定員102）、学童保育（早朝・放課後・休暇中）チャイルド・マインダー計画、託児</p> <p>〈医療関係〉：地区小児科医療相談、理学療法・整骨・足治療、健康促進、子どもフィットネス、栄養・食生活・外科、フィットネス一般、メンタルヘルス（カウンセリング、芸術療法、遊戯療法、箱庭療法）、文化的アイデンティティ支援（グループ・個人）、メンタルヘルス支援グループ、医療訪問支援、運動による健康促進、苦痛軽減・ターミナルケア、薬物中毒患者の家族支援、その他（女性の健康、HIV支援、男性の健康）</p> <p>〈子どもと家族関係〉：親業、家庭訪問、研修・ワークショップ、多文化教材（本、おもちゃ）、ビデオ・フィルム制作、遊びトレーニング、休暇計画、保健訪問員セッション、緊急・継続援助、言語・コミュニケーション支援、啓発、福祉相談、法律相談、生活用品バンク、借入金制度、LETS計画、芸術工芸グループ、連絡センター、社会的活動</p> <p>〈治療/ソーシャルワークの支援サービス〉：犯罪者とその家族の支援、ケアラーとしての男性支援、スペシャル・ニーズ対応、メンタリング活動、コンサルタント（家族、人種、ジェンダー、人権問題に関して）、ビジネス支援、人種・ジェンダー差別関連活動、子ども委員会、ホームレス・難民支援、職業訓練、ひとり親グループ、ドメスティック・バイオレンス被害者支援</p> <p>〈その他〉：服喪（死亡と葬儀関連）サービス（宗教・道徳活動）、海外交流、高齢者サービス、美容、子どもの芸術文化国際交流</p>

出典：埋橋玲子2007『チャイルドケア・チャレンジ』ミネルヴァ書房, p. 47

につながっている。

かくして全国542カ所に存在していたSSLPはほぼSSCCに移行し³⁹⁾、センターは既に3000カ所以上設置され、ほぼ10カ年戦略目標達成も間近である。SSLPの成果やNLの統合協働思考・実践(joined-up thinking, working)を原理とし、アウトカムを重視する介入方策は非常に広範な児童社会サービスをSSCCに集中させ、種々の児童社会サービスの統合的・包括的提供の足場を築いていった。たとえばあるSSCCでは表1のような諸サービスを1センターで提供している⁴⁰⁾。これを見るとSSCCはNL児童（・家族）施策の金字塔といえるかもしれない。そして、拡大機能学校(Extended Schools)に支えられながら、SSCCが今後の児童（・家族）施策の中核拠点となり、ECM計画実現の最大資源となるであろう。ではそのECMとは何であろうか。

IV. 全児童のライフチャンス保障のためのガヴァナンス統合：Every Child Matters 施策へ

1. ニューレイバーの児童社会サービス現代化と社会的養護施策：QP計画

18年間の保守党社会政策の結果、自治体社会福祉行政・ソーシャルワークが弱体化し⁴¹⁾、社会的養護児(looked after children)とケアリーヴァーが社会的排除人口の代表となっている事実が98年白書『社会福祉現代化⁴²⁾』その他で指摘された。こうした児童青少年の社会的排除は、政府調査[97年『家庭外居住児安全確保(虐待防止)再検討委員会報告』、98年保健省社会福祉監査局『自治体育成託実務調査報告』、『養護委託児に関する下院保健特別委員会第2報告』]が共通して指摘している。保守政権のこの分野での完全な失敗をある学者は次の数字で訴えている—他の人口に比べ、社会的養護経験者は、次のようになりやすい—精神保健サービスを必要とする者4倍、アセスメント・支援・治療を必要とする特殊ニーズを持つ者9倍、酒薬物濫用7倍、刑務所人口50倍、ホームレス60

倍、子弟の社会的養護児化66倍、である⁴³⁾。このほか、中等教育修了資格未取得、放校処分、女子妊娠出産、の高さも指摘されている。

こうした事実にはNLはQP計画により社会的養護改革に着手した。社会福祉現代化予算の約3割が5年間投入され、迅速な改革を自治体に課した。『保健医療・社会福祉：国家優先策指針』が公表され「被社会的排除児、特に社会的養護児の福祉促進と安全確保」を目指す成果目標が設定された。これに基づきQP計画の具体的到達目標と解決課題が決定された。自治体はベースラインを定め、管理行動計画を立てて施策を実施し、進捗状況を保健省に報告、5年後に総括評価した。QP予算総額は全自治体年間児童福祉予算総額の約2割に相当した。2000年の進捗状況『QP実績中間査定報告』で保健大臣が「自治体の60%はQP実施により児童家族サービスがかなり改善し、養護委託児養子縁組が増加し、ケアリーヴァー（Careleavers = CLs）支援が改善され、委託児の学業達成が優先され始め、委託児の意見表明を重視する自治体が増えた」と総括している⁴⁴⁾。

さらに、QP計画の途中でCLs特別支援策が法定化され、多くのCLsへのライフチャンス保障を強化した。2000年児童（リーヴィングケア）法⁴⁵⁾の下、自治体専門員（リーヴィングケア・ワーカー）がチームで自立計画策定や定期再審査、個別指導員の指名・任用研修、CLs支援を行うことになった。専門員は有資格ソーシャルワーカー、対象は16～21歳（高等教育進学者は24歳）までの養護委託児とCLsで、次の業務を実施した—対象者の査定ニーズ充足義務、CLsと21歳まで接触を保つ義務と所在確認、全16歳児包括的自立計画、全対象者に個人指導員指名、ニーズ充足支援策（住居・現物/金銭給付；学生なら授業料・生活費・休暇中の居所も含め）調整実施。特に重要な役割は教育・職業訓練・就職支援（ニート対策）、所得維持支援体制確立、18～21歳への継続・高等教育

進学・就職支援である。21歳を超えても（24歳まで）自立計画終了まで継続される。同法実施の結果、04年以降には19-21歳時点でCLsの約9割の所在が判明している。さらにCLsのニート率が一般人口より低い自治体も少なからず出現してきている⁴⁶⁾。社会的ケア監査委員会調査によれば、当事者代表が「現行LC施策は今後後輩にはきっとエンパワーリング・ツールとなる」と語り、個々のワーカーから受けた支援を高く評価している⁴⁷⁾。

2. 児童社会サービス改革 = Every Child Matters計画と2004年児童法

SSLP・QP計画・リーヴィングケア法施行が効果をあげ始めた2000年に、史上最も残虐な児童虐待死事件が発生した⁴⁸⁾。公式調査では関与した社会機関の多さが判明した。4社会福祉部、3住宅部、2警察虐待防止チーム、2病院、NSPCC子育て支援センター、計12の機関関与が全く機能していなかった。勧告を受け2003年に児童社会サービス政府改変案（ECM計画：Every Child Matters緑書）が発表され、児童サービス（教育・福祉・保健医療・青少年司法）統合、児童家族大臣任命、関係専門職共通研修、16歳未満児国家データベース整備、私的里親登録制度、自治体児童家族委員会設置などの勧告が、2004年児童法となった。この改革は、虐待死事件が契機であったが、進行中のSSLP・QP計画・リーヴィングケア法施行と軌を一にし、虐待防止対象児のみならず、全児童一人ひとりに5つのアウトカムズ達成⁴⁹⁾を目標とした統合協働思考・実践に基づくガバナンスの下、早期介入を必須とする児童サービスの確立をめざすものであった。こうした目標の達成機構が地方児童社会サービス統合協働実施体制であり、新法により自治体の教育部と社会福祉部（の児童家族関係部門）を統合して児童サービス部を設置するとともに、児童トラスト（Children's Trust）という新たなガバナンス組織を構築し、児童・家族にか

かわる社会サービスを最も効率/果的に動員するため合同資源確保 (Joint Commissioning) を行うこととした。統括者を児童サービス部長とし、監査を統合地域監査 (Joint Area Review) が行うのが新体制である。新法の主規定は、児童コミッショナー職、児童データベース制度、地方児童安全保障委員会、児童・若者支援計画 (Children's Plan)、児童サービス部長、児童サービス先導議員、養護委託児童学業達成向上推進義務、(養護委託児童学業向上) 支援金支出権限、などである。新体制は全児童を対象とするが、特に社会的養護委託児には教育・福祉の協働による学力達成保障を通して社会的排除防止に資する方策・資源が種々の次元で施策化される必要があった。

3. Care Matters 改革：2008年児童青少年法

2007年児童学校家族大臣は、社会的養護改革法案の記者発表で「余りに永い間わが国は社会的養護児の育成に失敗してきた。これはスキャンダルそのものだ。わが子に対するのと全く同じ熱望 (aspiration) を我々はこうした児童にも抱くべきだ! ⁵⁰⁾」と宣言した。この背景には、NL10年の一連の改善努力では、社会的養護児やCLsのライフチャンス保障は不十分という強い現状認識がある。こうして彼らへの支援が確実に成果を生み、そうでなければ彼らが被る社会的排除を防止すべく、制度改革 (Care Matters) 緑書と白書に基づく新法 (2008年児童青少年法) が制定された。新法では養護委託児・若者のライフチャンス保障拡充策が盛り込まれているが、社会的養護制度の根幹となる Field Social Work Service の大改変試行が規定されている。新法は質の高い社会的養護・支援を提供する体制を確立し、対象児のニーズに焦点化した支援提供法の改善策導入を想定し、次の6つの目標実現を目指している— (1) 養護委託安定度向上と処遇一貫性確保、(2) GP (国営保健医療制度の一般医療) 型「ソーシャルワーク・プラク

ティスSWP (機能=組織名)」新設とその試行実験、(3) 養護委託児の学力達成向上と学校生活の質的改善、(4) 意思決定の際に当事者の意見聴取とその反映、(5) 養護委託児特別支援教員配置など、(6) 自立生活への移行に際し総合的支援提供および退所時期自己選択権保障⁵¹⁾。新法の目玉は、GP型SWP制度を試行・規制する権限を自治体に付与することである。既に選ばれた自治体がSWPを試行しつつあるが、Field Social Workを含む社会的養護機能履行を自治体はSWPに委嘱できることになる⁵²⁾。全英児童サービス部長会は「熟練職員不足の深刻化」対応策として歓迎するが、国際ソーシャルワーカー連盟会長が危惧するほか、研究者から疑問視される点も残されている⁵³⁾。制度考案者のLe Grandは上級職・基幹職の混合チームとなろうと推測する。いずれにしろ、SWPは第二次世界大戦後の社会的養護制度における最も根源的な改革となる可能性は高い⁵⁴⁾。

V. むすび：ライフチャンス保障の 施策理念と社会的共同親/業 (CP)

2007年、先進21カ国中イギリスの児童のウェルビーイングを最低に位置づける UNICEF 報告⁵⁵⁾ をメディアは競って報じた。ただし本調査報告は2000年前後のデータ、保守党政権の施策による「成果」を示すデータに基づく、との批判もあった。最近のデータによればかなり状況は変化しており、実際2006年のデータでみれば (わずかに改善した児童貧困を除けば) 相当進展しており⁵⁶⁾、2020年を児童貧困撲滅年と想定したNL政策の脈絡においてタイムラグを考慮する必要はあろう。

本稿ではNL10年の児童 (・家族) 施策のうちシュアスタート、社会的養護、ECMを中心に概観してきたが、NLの社会政策理念が(間接的にはあれ) 社会的公正と平等を基調とする政治思想とその実現努力から乖離してはいないことの片鱗を

確認できたであろう。保守政権の経済・社会政策・児童（・家族）施策を継承する部分も少なくはないが、NL10年は社会投資国家という国家理念実現策に児童（・家族）施策を位置付け、「教育、教育、教育、教育！」と次世代への（広い意味での教育）投資を通じてすべての児童にライフチャンスを保障する実験を続けてきた。そうした試みはSSLP・SSCC・ECMに結実しているが、社会的排除に最も陥りやすい社会的養護児童へのライフチャンスを保障実験にもNL社会政策理念の特長が現れている。それは「孤児と寡婦（母子）家庭をまず先に守る」というオールド・オールドレイバー右派のエートス（最弱者優先の視点）の現代的発現かもしれない。NLの「社会的共同親」(corporate parenting, CP) はそうしたエートスの象徴的表現であろう。「社会的共同親」とは、家庭で暮らせぬ子への社会的支援は「実親がわが子に行う親業と同質のものでなければならず」、それを社会的養護責任主体＝自治体が直接担うという考え方を示し、保守党政権下ではついに陽の目を見なかったが、第二次世界大戦後から今日まで一貫して継承されてきた施策理念であり、1997年にドブソン保健相の主導で復活した⁵⁷⁾。CP理念は、養護委託児に自治体が十分な親業を提供する共同・連帯責任を強調している。親子分離を自治体が行えば、子の福祉の保障と促進は自治体全体の法的責務である。自治体全体とは、ソーシャルワーク（児童福祉）のみならず全自治体サービスを含む。具体的にCP役割を担うのは全公私関係者であるが、地方議員（特に児童サービス先導議員）はCPの役割遂行が強く期待され、選挙民子弟がどこに何人養護委託されているか、委託児名など把握し、随時訪問して委託状況を確認するよう求められる。CP理念は個々の養護委託児に一般世帯児と同様のライフチャンスを保障すべき公的（法的）責任主体（関係者）の行動原理となっている。

NL10年は、シュアスタート・Every Child

Matters・Care Mattersと弱い立場にある児童・家族支援策を通じて、公正・平等な社会実現（と国家としての繁栄）を目指してきたであろう。たとえそれが社会投資国家というグローバル市場における競争力確保のための人的資源養成意図を背後に潜めていたとしても、また将来の社会的コスト削減策を遠大な目標に掲げていたとしても、シュアスタートなどに見るように、児童貧困や社会的排除で最も苦しむ児童（・家族）に集中させる資源投入・早期介入を果敢に試みてきた。成果重視の傾向が強すぎたとしても、（対費用）効果測定が過剰に意識されるようになったとしても、社会的養護児への学習達成支援やケアリーヴァーのニート化防止策にみるように、社会的共同親という施策理念を徹底させた一連の積極的介入策をひるまず続けてきた。真の成果は今後に待たれるが、少なくとも1997年時点より乳幼児・学齡児・若者のライフチャンスを保障策は進展してきたといわざるをえない。ひるがえって我が国の社会的養護児童対策（母子家庭支援策もほぼ同じであろうが）に眼を転じると、半世紀以上続いてきたその劣等処遇性と関係者・機関・施設の既得権益擁護性に言葉を失わざるをえない⁵⁸⁾。

注

- 1) Blair, T. 1999. 'Beveridge Revisited: Welfare State for the 21st Century', in Walker, R. ed. *Ending Child Poverty: Popular Welfare for the 21st Century*. Polity Press, p. 16
- 2) Tony Blair, election night. 2 May 1997, quoted by Martin Powell, in Powell, M. ed. 2008. *Modernising The Welfare State: The Blair Legacy*, The Polity Press, p. 1
- 3) ただし筆者は、ブレア（やブラウン）の政治思想や児童・家族観は、オールド・オールドレイバー右派（ジョージ・ランズベリらに代表されるクリスチャン・ソーシャリスト）に近いと考えている。ブレアの「労働党の政治思想はマルクスではなく新約聖書に基づく」という発言もヒントとなる。ブレアはクリスチャン・ソーシャリストを自認しているし、国教会からカトリックへ宗旨替えしたとはいえ、保守政権から継承したような家族観もこの事実と無関係ではなからう。労働党とクリスチャン・ソーシャ

- リズムの関係については, Wilkinson, A. 1998. *Christian Socialism: Scott Holland to Tony Blair*, SCM Press, 拙稿「ジョージ・ランズベリの政治と福祉: 救貧制度改革・セツルメント・非戦平和」福祉社会研究, 6, pp. 37-60などを参照.
- 4) 社会投資については, Dobrowolsky, A. and Lister, R. 2009. 'Social Investment: the discourse and the dimensions of change', in Powell, M. ed. op. cit., pp. 125-142 参照.
 - 5) Bradshaw, J. 1990. *Child Poverty and Deprivation in the UK*, National Children's Bureau, p. 51
 - 6) Powell op. cit., p. 35 および Stewart K. 2009. 'A Scar on the soul of Britain: Child Poverty and disadvantage under New Labour', in Hills et al ed. 2009. *Towards a more equal society?: Poverty, inequality and policy since 1997*, Polity Press, p. 47
 - 7) Shaheen, F. 2007. *Child Poverty: NBC Highlights No 230*, National Children's Bureau, p.3
 - 8) 2009/09 現在, 週に第一子£20, 以後一人£13.20, 16歳未満全員, 19歳未満の就学者・16-17歳の職業訓練生を抱える世帯に支給. 無税.
 - 9) Child Benefits については HM Revenue & Customs の Website <http://www.hmrc.gov.uk/childbenefit/who-qualifies.htm> を, Tax Credit については <http://www.hmrc.gov.uk/taxcredits/> を参照せよ.
 - 10) Children's Fund は 2000 年に開始された学齢児 (5-13) を対象にした社会的排除防止を目的とした地区パートナーシップ・地区参加型支援実験であった. SS の学童版ともいえるが, SS ほどは資源投入がなされなかった. 通常の市民子弟に加えて, ジブシー, アサイラムシーカーズなども含む活動であった. 児童ファンドについては, 以下の評価研究を参照. Kate, M. et al. 2009. *Children, Families and Social Exclusion: New Approaches to Prevention*, Polity Press, 特に pp. 67-110
 - 11) 実家庭のない社会的養護児童にとっては里親・養親家庭の親から同様の役割を学ぶよう期待されていた.
 - 12) Brewer, M., Goodman, A., Myck, M., Show, J. and Shephard, A. 2004. *Poverty and Inequality in Britain*. Institute for Fiscal Studies および Stewart, K. 2009. 'Poverty, inequality and child well-being in the international context: still bottom of the pack?' in Hills et al ed. 2009. op. cit., p. 289
 - 13) 下夷美幸 1999 「家族クレジット・児童給付・障害者手当」武川正吾・塩野祐一編『先進諸国の社会保障①イギリス』東大出版会, pp. 163-182, 伊藤善典 2006 『ブレア政権の医療福祉改革』ミネルヴァ書房, pp. 175-205, 所道彦 2007 「ブレア政権の子育て支援施策の展開と到達点」海外社会保障研究 160, pp. 87-98, 埋橋玲子 2007 『チャイルドケア・チャレンジ』ミネルヴァ書房, 清水隆則 2006 「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, 自治体国際化協会 2009 「イングランドの就学前児童の子育て環境整備: シュアスタート・プログラム (CLAIR REPORT No. 340)」 pp. 1-32, イギリス政府の Website: <http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>
 - 14) Frost, N. & Parton, N. 2009. *Understanding Children's Social Care: Politics, Policy and Practice*, Sage, p. 113
 - 15) Index of Multiple Deprivation, IMD という指標を用いて, 地区の社会的剥奪度を測り, 指定される.
 - 16) HM Treasury. 1998. *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform: Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002 July 1998*, Chapter 21, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4011/401122.htm>
 - 17) DCSF. 2008. *The Sure Start Journey: a summary of the evidence*, p. 5
 - 18) こうした成果は「そうしたサービスに投入する1ドルは, 後の国家介入 (社会的コスト) における7ドルを節約できる (たとえば受刑者発生率を削減できるので)」というエヴィデンスとなると主張された. Frost and Parton, op.cit., p. 114
 - 19) Levitas, R. 2005. *The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour-2nd Edition*, Palgrave Macmillan, pp. 224-226
 - 20) Sure Start Unit. 1998. *Guide for Sure Start Trailblazers*, DfES, p. 37
 - 21) 地区のニーズによって, 提供される保健・教育・福祉サービスに濃淡が生じていたが, 次のような基幹サービス (early education, childcare, health, family support) は共通していた. 就学前早期教育・保育所保育, 家庭保育ネットワーク支援, ドロップイン, プレイグループ, 家族支援 (出生後訪問・親業クラス・親業指導助言・地区社会資源情報提供・対象限定の専門支援サービスへのアクセスー保健訪問, 親支援アウトリーチなど), 地区保健 (出産前・後支援, 母乳指導, 乳幼児保健栄養指導, 禁煙支援, 言語相談, 他), 職業訓練・雇用促進奨励支援サービス, など. 詳細は <http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/earlyyears/surestart/whatsurestartdoes/>
 - 22) Frost & Parton, op. cit., pp. 115-116
 - 23) 被虐待児は地区児童安全保障委員会によって被虐待児登録制度 (Child Protection Register) に氏名・情報が記載され, 一定期間の公的介入 (各種の専門的支援) 後に児童の安全が保障されるようになれば, 登録が抹消されることになっているが, 抹消後に再び虐待を受け, 再登録される児童も少なからず存在しており, その傾向は社会的剥奪地区において顕著

- であるという事実に基づいている。
- 24) Seacroft Sure Start. 2006. *Making a Brew: Seacroft Sure Start*, p. 7
 - 25) www.ness.bbk.ac.uk 各地区SSLP固有の評価を含めると膨大な数のエヴァリエーション作業が実施された。DCSF. 2008. *The Sure Start Journey: a summary of the evidence*
 - 26) Rutter, M.2007. 'Sure Start Local Programmes: an outsider's perspective', in *Child and Adolescent Mental Health*, 11 (3) p. 136
 - 27) <http://www.ness.bbk.ac.uk/documents/Methodology.pdf>
 - 28) SSLP執行状況の優劣度を指定地区間で設けたり、関与した家族特性の影響度を成果指標と関連付けたり、エヴィデンス収集と測定枠組みの関係を修正している。
 - 29) Rutter, op. cit., pp. 138-140, 207
 - 30) Stewart, K. op. cit., p. 67
 - 31) DCSF. 2008. op. cit., p. 4
 - 32) ibid.
 - 33) NESS. 2008. *The Impact of Sure Start Programmes on Child Development and Family Functioning*, p. 5
 - 34) DCSF. op. cit., p. 6
 - 35) DCSF. op. cit., p. 7
 - 36) Stewart, K. op. cit., p. 67
 - 37) Frost and Parton, op. cit., pp. 119-120
 - 38) DiES. 2004. *Green Paper-Every Child Matters: Change for Children*（「政府緑書：児童一人ひとりが大切である：児童サービスの変革」
 - 39) 中には公認チャリティや企業に変身したSSLPも存在している。西ロンドンのハンズロー地区SSLPは2004年に株式会社に転身し、地元自治体と契約して幅広い児童サービスを提供しており、必ずしも5歳未満児だけを対象としているわけではない。DCSF. 2008. op. cit., p. 15
 - 40) 埋橋の他に、SSCCについては清水隆2009「英国の児童家庭福祉における地区福祉的アプローチ--Children's Centresの役割と実践」龍谷大学社会学部紀要, 34, pp. 1-8参照
 - 41) 拙稿2000「ソーシャルワークとソーシャルポリシー：保守党政権下英国におけるソーシャルワークの変貌」『21世紀の社会福祉への架け橋：第1巻』中央法規出版、参照
 - 42) DOH. 1998. *Modernising Social Services*, The Stationery Office, pp. 57-58
 - 43) Jackson and McParlin. 2006. 'The Education of Children in Care,' *The Psychologist*, 19-2: 90, cited in Cameron, R.J. and Maginn, C. 2009. *Achieving Positive Outcomes for Children in Care*, Sage, pp. 2-3
 - 44) Social Service Inspectorate, DOH. 2000. *Social Services Mid-Year Performance Assessment Report: January 2000*, TSO, p. 3 なおQP計画の詳細については、拙稿「英国児童福祉改造（クオリティ・プロテクト）計画と〈社会的共同親〉理念」『養育研究』14, 小舎制養育研究会, 2002年, pp. 9-27を参照。
 - 45) CL支援全般の詳細については、拙稿「英国におけるケアを離れた子どもへの支援制度・実践」『季刊児童養護』38-3, 全養協, 2008年, Stein, M. 2008. *Young People Leaving Care*, NCB Highlight No240, National Children's Bureau, に詳しい。
 - 46) 例えばRochdale市では一般の若者のニート率35.1%に対してcare leaversは20%である：Mahadevan J. 2009. How we are improving... Outcomes for care leavers in Rochdale, *Children & Young People Now*, 7-13 May, p. 23
 - 47) Morgan R. 2006. *Report by The Children's Director for England, Commission for Social Care Inspection*, pp. 1-2
 - 48) 2000年2月、ヴィクトリア・クリムビエという女児（8歳）が大叔母とそのパートナーの虐待が原因で、病院の集中治療室で死亡した。体に128カ所の傷が残っていた。イギリス児童虐待史上最も悲惨な虐待死と検死官が語った事件。政府がラミング卿を委員長とする公式調査委員会を立ち上げ、その報告書の勧告に対する政府施策が緑書ECMである。ECMについては、拙稿2006「イギリスにおける〈クオリティ・プロテクト〉以降の児童福祉施策の展開：〈エヴリ・チャイルド・マターズ〉計画の概要と進展」『養育研究』16, 小舎制養育研究会, pp. 10-38に詳しい。
 - 49) 5アウトカムズとは、(1) 健康維持 (Being Healthy) (2) 安全保障 (Stay Safe) (3) 享受と達成 (Enjoy and Achieve) (4) 積極的社会貢献 (Make a positive contribution) (5) 経済的福祉達成 (Achieve economic well-being)。
 - 50) DCSF. 2007. *Press Release, 16 June*
 - 51) UK Parliament. 2008. *Children & Young Persons Act/Bill: Abstract*
 - 52) SWP制度は新たな第6成果指標（養護委託の安定性と担当ソーシャルワーカーの継続性）達成のためにNHSのGP制度をモデルに、開業ソーシャルワーカー集団に養護委託児のケースマネジメントを委嘱できるもの。今後の実施予定は、08年試行自治体決定、09-11年に2年間試行、11-12年度試行成果評価公刊とコンサルテーション、12-13年度に全国施行決定という流れである。
 - 53) Garrett, P. M. 2008. 'Social Work Practice: silences and elisions in the plan to transform the lives of children looked after in England' in *Child & Family Social Work*, Vol. 13. Issue 3, Wiley-Blackwell, pp. 311-312

- 54) 日本の脈絡でいえば、児童相談所の養護関連業務をすべて民間専門機関に委嘱できるという制度であり、施設が措置費をもらうように、SWP機関は一ケースいくらと児童相談所のソーシャルワークとケア業務を兼ね合わせて措置費をもらえるようになり、児童のニーズに従って里親委託、養子縁組、治療施設へと委託先を探すとともに、平素からそうした養護資源の確保に励むのである。SWP機関となりうるのは複数が協働する開業社会福祉士事務所のようなものである。
- 55) UNICEF. 2007. *Child Poverty in Perspective: An Overview of child well-being in rich countries*, Innocenti Report Card 7, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence. 本報告書のデータ分析については, Morris, K., Barnes, M. and Mason, P. 2009. *Children, Families and Social Exclusion*, The Polity Press, pp. 11-19に詳しい。
- 56) Hills, J. 2009. 'Future pressures: intergenerational links, wealth, demography and sustainability', in Hills et al ed. *Towards a more equal society?: Poverty, inequality and policy since 1997*, Polity Press, p. 344
- 57) CP理念の継承については, Holman, B. 1990. *The Corporate Parent: Manchester Children's Department 1948-1970*, National Institute for Social Work, ホルマン『社会的共同親と養護児童』(津崎哲雄・山川宏和訳) 明石書店, 2001年, 332-333頁を参照。NLのCP理念については, 注44の拙稿の後半および以下の2私信を参照。保健大臣Dobsonの筆者あて私信:「CPという語の使用は, 公的諸組織が養護委託児に対して親として活動していること, かかる公的組織があたかも実親のごとく彼らの幸せを考えるべきである, という思いを強調する用語が欲しかったから…法的

- にも, 養護委託に関わる公的組織はすべて「コーポレート」組織(つまり住民が協力しあって必要だから設けた組織=筆者注)であると私は信じているので, コーポレートという表現は私が伝えたかった意味をうまく表しており, この語の使用は自分のオリジナルである。」(Private Letter from The Rt. Hon. Frank Dobson, M.P. dated 15th November 2001) 次に筆者は英国保健省社会ケア局QP担当課長に, この語の起源や使用について訊ねた。その結果, QP計画高級施策担当官イーガン氏から回答が寄せられた。「CPという語は, 自治体が児童を養護委託し, 親責任 (parental responsibility) を負う状況を表すのに使用される。親責任とは1989年児童法(第1部, 3章)に規定された法概念である。児童の親責任を負う場合, 地方自治体は社会共同体的な団体として (as a corporate body), 当該児童の父母としての役割とそれに伴う様々な責任業務を引き受け, 実効あるように遂行することになる。QPが98年に開始された際, 当時のドブソン保健大臣が全地方議員に通達した。あたかも自分自身の子であるかのように自治体の養護委託を受けている児童の福祉に責任を負わなければならないのは当該自治体の地方議員であることを, 通達を通じてドブソン大臣は全地方議員に肝に銘じさせたのである。この通達の影響で, CPという語が頻繁に使用され始めたのである。」(The Letter through Web from Mr. J. Eagan, The Senior Officer in Charge, QP Programme, Social Care Division, Department of Health, UK Government dated 22 February 2002)
- 58) 津崎哲雄 2009『この国の子どもたち: 要保護児童社会的養護の日本的構築—大人の既得権益と子どもの福祉』日本加除出版
(つぎき・てつお 京都府立大学教授)