

Seminar on 21<sup>st</sup> February 2011 in Mukogawa Women's University

## **Improving Children's Lives: Policy and practice from 1997 to 2011**

Carey Bennet\*

### **Abstract**

The incoming 'New Labour' government in Britain in 1997 promoted educational attainment as its top policy priority. But by 2003 this priority had a wider focus on improving outcomes for all children – in terms of their health, safety and general well-being, as well as education and training for work.

The lecture will describe the wide programme of policy initiatives introduced by the Labour government to improve children's lives, and the changes made by the Coalition Government from May 2010. It will examine how these have impacted on local authorities, schools and other services for children.

The session will also encourage students to relate the above to social policy in Japan. How do policies shape the way that services are provided to children and families?

The session will be arranged in three sections:

1. Integrating children's services
  - national policy
  - role and experience of Local Authorities (LAs)
  - influencing practice of professionals working with children
  
2. Childcare, parenting and provision
  - expansion of childcare through legislation
  - children's centres
  - extended schools
  
3. Child protection and vulnerable children
  - child abuse
  - vulnerable groups
    - children in poverty
    - children in care
    - disabled children
    - children in trouble with the law

---

\* Former Director of Children's and Schools Services in Essex LA, UK

## **Input to session**

### **1. Integrating children's services**

#### **National policy**

The new Labour Government came to power in 1997 and the new Prime Minister, Tony Blair, announced three top priorities for social policy: 'Education, Education, Education'.

Initially the focus was on Schools Policy; New Labour retained the focus on choice for parents regarding which school their child attends and greater independence for schools in terms of budget, staffing, and buildings. But Labour also defined a clearer and greater accountability for both schools and LAs in driving up education standards. Raising standards was to be achieved through

- a) National strategies for English and maths,
- b) A more personalised approach to teaching, based on detailed data and attention to the progress that individual children make
- c) Strong accountability systems through Ofsted – the national inspection body for schools and Local Authorities (LAs) in England.

Increasingly, however, it was recognised by government and professionals that education standards could not be addressed by schools alone, and that a more holistic approach was needed – one which brought schools and the various social care, early years and family support services closer together. This was emphasised by the tragic death of a child called Victoria Climbié, who was killed by her aunt and her partner. It was clear that the various agencies who had responsibility for children were not communicating well or working closely enough together to protect children and to make sure that all children were safe, happy, healthy, doing well at school and after school, and contributing positively to their communities.

In 2003 an important government paper - 'Every Child Matters' was published. 'Every Child Matters' heralded new legislation - The Children Act 2004 which provided the legislative framework for developing more effective and accessible services focused around the needs of children, young people and families.

The **key concepts influencing policy** were: preventative services; supporting families and carers and improving parenting; accountability of each agency; improving integration of different agencies; developing the children's workforce; a focus on achieving better outcomes for children.

The **five 'Every Child Matters' outcomes** that are crucial to children and young people are:

- being healthy
- staying safe
- enjoying and achieving at school
- making a positive contribution in the community

- achieving economic well-being.

The five outcomes are universal ambitions for **every** child and young person, whatever their background or circumstances.

Improving outcomes also involves **narrowing the gap** between disadvantaged children and their peers. The Government wanted to focus particularly on improving outcomes for children looked after by the local authority, children with special educational needs and disabilities, from poor families, and also on reducing the incidence of teenage pregnancy and the number of young people not in education, employment or training.

### **Role and experience of LAs**

'Every Child Matters' focused LAs' attention on developing **preventative** (rather than just responsive) services. This required LAs to

- develop services to support families and carers, and improve parenting skills – parents being the most critical influence on children's lives.
- Ensure that necessary intervention takes place before children reach crisis point and protecting individual children from being neglected by coordinating between different agencies
- Strengthen accountability and improving integration of all the different agencies and professionals who work with children, such as schools, nurseries, doctors, nurses, health visitors, psychologists, midwives, social workers, police, careers advisers and local authority officers
- Ensure that the people working with children are valued, rewarded and trained.

### **Influencing practice of professionals working with children**

Integration of services within LAs and between LAs and other agencies was key policy ambition of the New Labour government.

In terms of practice changing amongst people working 'face to face' with children, there were two main areas:

- **Integrated processes**

New integrated processes were introduced to enable and encourage professionals to work together - such as common assessment processes, and a single database on all children, and the appointment of a 'lead professional' to coordinate the work of different agencies for a single child or family.

- **Integrated frontline delivery**

New ways of working in local communities developed such as 'virtual teams' <sup>1</sup> and also multi-agency teams made up of professionals from different organisations, such as health, education, police and social services (fully co-located -- working in shared offices).

A **common core of skills and knowledge** for the children and young people's workforce set out the basic skills and knowledge that everyone who works with children and young people (including volunteers) was expected to have. The common core is divided into six areas:

- effective communication and engagement with children, young people and families
- children development
- keeping children safe
- supporting the moves from childcare to school, and from school to work
- integrated working between workers in different agencies/organisations
- sharing information about children between different agencies.

Another important children's policy and practice area which developed since 2004 is greater **participation and involvement of children, young people and their families or carers** in the development and running of services.

**Questions for discussion:**

- **What is unclear or needs more explanation?**
- **What do children need for a happy childhood and a successful move into adult life?**
- **Which professionals work with children in Japan?**

## **2. Childcare, parenting and provision**

### **Expansion of childcare through legislation**

A key policy between 2004 -2010 was the development of services for families with young children. There has been a huge increase in free childcare, with 95% of 3 and 4 year olds now receiving free childcare/early education. Over 3,500 new Children's Centres have also been established across the country.

The Childcare Act 2006 was the first legislation exclusively concerned with Early Years and Childcare. The Act gave LAs the duty to assess the local childcare market and make sure there is sufficient childcare for any parents wanting it. It also required LAs to provide a Parent Information Service; and it introduced the 'Early Years Foundation Stage' curriculum and national standards for day care and childminding.

All 3 and 4 year-old children are guaranteed a free, part-time early-education place for 38 weeks of the year. There are now over 37,000 settings delivering free, Government-funded early education in the maintained, private, voluntary and independent sectors.

## **Children's Centres**

Children's Centres are places which provide a range of services for children under 5 and their parents, in an integrated way, with professionals from different agencies working alongside one another. The services include childcare, early education, support for developing parents' parenting skills, health services and support for parents to return to work.

The introduction of 3,500 Children's Centres aimed to

- improve the educational outcomes, health and safety of children 0- 5 years old
- to provide high quality childcare, which would help the children's development and enable more mothers to work
- to improve the quality of parenting
- to help parents of young children to easily access other types of help.

Children's Centres are for all parents but particularly targeted at those who need the most help.

## **Extended schools - enhancing the role of schools before and after school hours**

Extending the range of services that schools offer is a policy aimed at making sure children and families are given support they need through their local school.

The **extended schools core offer** includes:

- a **varied range of activities before and after school** - including study support, sport and music clubs, breakfast clubs, after-school clubs, computers, music, drama, art, cooking etc, combined with childcare in primary schools. Through 8am-6pm activities, parents have greater choice, flexibility, convenience and accessibility to help them balance family and work commitments.
- **parenting and family support.** Where families are involved in activities such as family learning, they become more involved in their children's education and encourage their children to learn. Schools provide access to structured parenting programmes, and informal opportunities for parents to engage with the school and each other.
- **swift and easy access to targeted and specialist services.** Schools work closely with other statutory services and the voluntary and community sector – e.g. speech and language therapists, psychologists, social and youth workers, to housing officers, the police and careers advisors. In this way, schools can quickly identify and provide support for children and young people who have additional needs or are at risk of poor outcomes.
- **community access to facilities** - opening up schools' facilities to the wider community, such as meeting spaces, sports halls, swimming pools and ICT facilities, in response to local demand.

Schools are expected to work with parents, children and others to jointly decide which activities should be provided in their community.

Teachers do not have to deliver extended services themselves. Schools work with private and voluntary sector providers, and with support staff who want to get involved.

**Questions for discussion:**

- **What is unclear or needs more explanation?**
- **What activities (in addition to lessons) can schools provide to help children and their families?**
- **What equivalent services are provided in Japan, and how are they organised?  
What are the benefits and problems of delivering this range of social service to children and families through schools?**

### **3. Child protection and vulnerable children**

#### **Child abuse and ‘safeguarding’**

The protection of children from abuse (physical, emotional and sexual abuse and neglect) took on a very high profile for the public, for local authorities and for politicians following the tragic death of a child called Victoria Climbe, in 2002. It led to the Children Act in 2004 and to the ‘Every Child Matters’ policies which focused on all agencies involved with children ‘joining up’ to ensure that children are safe from harm. Whilst Social services have the primary responsibility for responding to cases of child protection, all the different agencies are now required to share information and work together to identify and act on any signs of abuse.

A wide range of areas of life are now more closely regulated to keep children safe. For example in every school there must be a senior person who is designated as the ‘Child Protection Coordinator’, and schools must have procedures for reporting suspected abuse to the Police and to social services. All people with regular contact with children have to undertake a Criminal Records Bureau check before they can have unsupervised contact with children.<sup>2</sup>

#### **Vulnerable groups**

Policy relating to children and families has also focused very much on what are called ‘vulnerable groups’. These are the groups of children who tend to do much less well than others in terms of their educational achievement, their health, their careers after schools and their ability to contribute and enjoy being part of their communities. These groups include, for example:

- **Children in care** – those who cannot live with their parents, and so are looked after by the local authority, usually by foster carers or in a children’s home. Family policy has focused on addressing the fact that children

in care do much less well than other children in almost every way: their schooling is disrupted; they do not achieve well in national tests and exams, often they do not get a job when they leave school, and they are more likely to get into trouble with the law. Local authorities are required to make specific arrangements in order to support these children to overcome their barriers to a good quality of life.

- **Disabled children** – with either physical or mental impairments. Disabled children are less likely to fulfil their potential and most likely to live on a low wage and have low earning parents. The Disability Discrimination Act 2005 requires all organisations to make reasonable adjustments in order to remove barriers for disabled people. Local authorities and other organisations must also provide a range of services to support this group of children and their parents to enjoy more 'ordinary lives'.

- **Children in trouble with the law**

In recent years policy has focused on how to reduce the number of young people who get involved in crime and behaviour which causes nuisance in the community. All areas must have a 'Youth Offending Team' (YOT) which works with young people to help them keep out of trouble and helps those who have been involved in criminal behaviour to get back on track. YOTs have to be 'multi-agency' – and include workers in social care, mental health, youth work, education, policing, and other disciplines.

On the more 'punitive' side, the government has introduced a variety of measures to deal with young offenders and anti-social young people – such as 'ASBOs' (Anti Social Behaviour Orders) and the detention of young people.

A key issue for policy makers and lobby groups (campaigners) is that young people who get caught up in the Justice System tend to get treated as adult criminal rather than as children who need support, guidance and often intensive therapy to change their behaviour.

- **Children in poverty**

The Labour government between 1997-2010 and now the Conservative/Liberal Democrat coalition government have both declared their ambition to reduce child poverty and to address the huge gaps in outcomes for children in poor families compared with those in more affluent families.

Over 2.8 million children in the UK are living in poverty.

Schools are set targets for these children to achieve better in tests and exams, and will soon be given a 'Pupil Premium' – extra money for each child from a poor family – to help these children do better at school. Children's Centres are expected to 'reach out' to engage low income families so that they can benefit from free services. In health services there are various schemes which target children in poor families. Job centres are also required to provide services and training to help unemployed parents to find work and increase their incomes.

**Questions for discussion:**

- **What is unclear or needs more explanation?**
- **Do you think that schools and local authorities should give particular attention and funding to groups of children who do less well?**
- **Are there groups of children in Japan who need additional support?**

**How are policies changing under the new Conservative/Liberal Democrat Coalition government?**

Some of the priorities for children and schools remain the same under the new government, but the ways they intend to achieve their goals are changing. The new government has focused its attention on schools – with the policy of ‘setting schools free’ from the LA and from central government ‘interference’. However freedoms apply mainly to high performing schools.

Disadvantaged and vulnerable children remain a priority, but the new government is taking action to reduce the role of LAs in providing services, and encouraging local communities, voluntary and private sector organisations to play a stronger part in ‘The Big Society’ approach to social welfare.

**Reference**

Dr Carey Bennet has worked within the education and children’s services sector in Britain over 25 years, experiencing and implementing national policy change as a practitioner and senior administrator. She was Director of Children’s and Schools Services in one of UK’s largest local authorities, and most recently has acted on behalf of central government as an adviser for local authorities and their children’s partnerships. She conducted her doctoral research at the University of Oxford and has published on parenting and on teachers’ lives and careers

<sup>1</sup> A ‘virtual team’ is a group of professionals from different disciplines (for example a teacher, a social worker and a health worker) who may be in different locations and have separate managers but who become a ‘team around a child’ to deal with an individual case in a coordinated way, and who may meet or might simply share information electronically (hence a ‘virtual’ team). The team might be temporary insofar as it works to deal with one individual child until that child’s problems are resolved.

<sup>2</sup> The principle is that anyone who might be working alone as the only adult with a group of children (‘unsupervised contact’) in the school must have a ‘CRB’ check. So for example if someone was just coming in to speak to children in a whole school assembly with other teachers present, they would not need this check.



**Improving Children's Lives  
Policy and practice from 1997 to 2011**

Dr Carey Bennet

Consultant on national projects for  
Education and Children's Services

Countries of the UK:

- England
- Wales
- Scotland
- Northern Ireland



Local Authorities  
(LAs)  
In England



Tony Blair

Labour  
Prime  
Minister

1997-2007

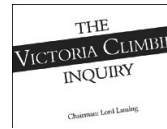


**David Cameron (Conservative) Prime Minister  
Nick Clegg (Liberal Democrat) Deputy PM  
Coalition Government 2010-**

0-5	5-11	11-16 or 11-18	16-18	18-21
Early Years Foundation Stage	Key stages 1 & 2	Key Stages 3 & 4		
Nursery Children's Centre Child-minder	Primary school Infant/Junior	Secondary school	6 <sup>th</sup> Form College	University



1. Integrating children's services
- 1.1 **National Policy**

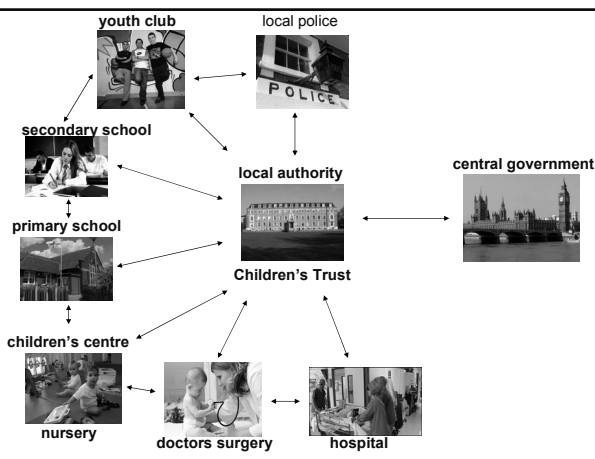


Every Child Matters: Change for Children

The murder of Victoria Climbié led to 'Every Child Matters' policy



1. Integrating children's services
- 1.2 **The role and experience of Local Authorities (LAs)**



1. Integrating children's services
- 1.3 **Influencing the practice of professionals working with children**

### Who works with children and young people?



**A 'lead professional takes responsibility for overseeing the child's welfare**

### Team Around the Child



Professionals share information and plan together for the child



**Decision-makers are expected to consult children on things that affect them**

Questions for discussion:

- What is unclear or needs more explanation?
- What do children need for a happy childhood and a successful move into adult life?
- Which professionals work with children in Japan?

## 2. Childcare, parenting and provision

### 2.1 **Expansion of childcare through legislation**



**Nursery education has been extended to all 3 and 4 year olds, and 2 year olds in low income families**

2. Childcare, parenting and provision

**2.2 Children's Centres**



**Parental involvement in children's learning is vital to their progress**

2 Childcare, parenting and provision

**2.3 Extended Schools – enhancing the role of schools before and after school hours**



**Activities after school enhance children's learning and involve parents in the process**



**Out of school activities provide opportunities for children to develop new skills and to grow in self confidence**

Questions for discussion:

- What is unclear or needs more explanation?
- What activities (in addition to lessons) can schools provide to help children and their families?
- What equivalent services are provided in Japan, and how are they organised? What are the benefits and problems of delivering this range of social service to children and families through schools?

3. Child protection and vulnerable children

3.1 **Child abuse and safeguarding**



The death of baby Peter Connolly reinforced the need for professionals to communicate with one another to safeguard children

3. Child protection and vulnerable children

3.2 **Vulnerable groups of children:**

- Children in Care
- Disabled Children
- Children in trouble with the law
- Children in poverty



Children looked after by the LA often do less well than other children



Better services are needed for disabled children



**Children in trouble with the law need an integrated approach to care and education**



**All agencies are required to focus on raising the life chances of children living in poverty**

Questions for discussion:

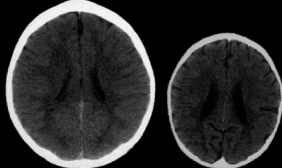
- What is unclear or needs more explanation?
- Do you think schools and local authorities should give particular attention and funding to children who do less well?
- Are there particular groups of children in Japan who need additional support?

4. How are policies changing under the new Conservative/Liberal Democrat Coalition government?

## Early Intervention: The Next Steps

An Independent Report to Her Majesty's Government  
Graham Allen MP

3 Year Old Children



Normal

Extreme Neglect

January 2011

HM Government



2011年2月21日, 武庫川女子大学文学研究科教育学専攻セミナー

Seminar on 21<sup>st</sup> February 2011 in Mukogawa Women's University

## 子どもたちの生活の向上: 1997年から2011年の政策と施行

### Improving Children's Lives: Policy and practice from 1997 to 2011

ケリー・ベネット\*著

監訳: 山崎洋子\*\*

訳: 白石裕子\*\*\*, 深谷友里香\*\*\*, 米澤美奈子\*\*\*, 河口加奈\*\*\*, 小林礼奈\*\*\*,  
松葉恵\*\*\*, 池尻沙穂\*\*\*, 牧村英莉\*\*\*, 戸田もも\*\*\*, 森本佳奈\*\*\*

Carey BENETT\*

YAMASAKI, Yoko\*\*

SHIRAISHI, Yuko\*\*\*, FUKAYA, Yurika\*\*\*, YONEZAWA, Minako\*\*\*, KAWAGUCHI, Kana\*\*\*,  
KOBAYASHI, Rena\*\*\*, MATSUBA, Megumi\*\*\*, IKEJIRI, Saho\*\*\*,  
MAKIMURA, Eri\*\*\*, TODA, Momo\*\*\*, MORIMOTO, Kana\*\*\*

#### 要約

1997年のイギリス「新労働党」政府の出現により, 政府の最優先政策として教育達成という視点が導入されました。しかし, 2003年までにはこの優先事項というものは, すべての子どもたちの改善結果に関してより広く焦点を当てるようになりました。それは, 健康, 安全性, 一般的な幸せ, また同様に職業のための教育とトレーニング, といった点においてです。

本セミナーでは, 子どもたちの生活の改善のために労働党政府によって導入された, 広範囲の政策プログラムの主導性と2010年5月以後の連立政権による改変について論じます。学校や子どもたちへの他のサービスを担う地方当局に, これらがどのようなインパクトを与えたのかを検討しましょう。

セッションは, 上記のことを日本の社会政策に関連づけるよう学生を啓発するでしょう。政策は, 子どもたちと家族へのサービスの提供方法をいかに形作るのでしょうか。

本セッションは, 以下の3部門で構成されています。

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 子どもたちへのサービスの全体像<ul style="list-style-type: none"><li>— 国家の政策</li><li>— 地方当局の役割と経験</li><li>— 子どもたちに関わる専門家の, 影響力のある実践</li></ul></li><li>2. チャイルド・ケア, 親になること, 法規<ul style="list-style-type: none"><li>— 法律制定によるチャイルド・ケアの拡大</li><li>— 子どもセンター</li><li>— 機能が拡大された学校</li></ul></li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>3. 子どもの保護と脆弱な子どもたち<ul style="list-style-type: none"><li>— 児童虐待と「保護」</li><li>— 脆弱な集団</li><li>— 保護の必要な子どもたち</li><li>— 障害のある子どもたち</li><li>— 法律に抵触する問題を持つ子どもたち</li><li>— 貧困層の子どもたち</li></ul></li></ol> |
|---|--|

(白石裕子)

#### 1. 子どもたちへのサービスの全体像 (Integrating children's services)

##### 国家の政策 (National policy)

1997年, 新労働党が政権を掌握しました。そして, 新しい首相のトニー・ブレアは, 社会政策として三つの最優先事項を言明しました。すなわち, それは「教育, 教育, ま

\* 英国元エッセクス州児童・家族福祉局長 (Director of Children's and Schools Services in Essex), 現在: 国家教育・子ども福祉事業コンサルタント (Consultant on national projects for Education and Children's Services)  
\*\* 武庫川女子大学 (Mukogawa Women's University)  
\*\*\* 武庫川女子大学教育学科学部生 (Undergraduate student, Department of Education, Mukogawa Women's University)

た教育」です。

最初は、学校政策に焦点が当てられました。つまり新労働党は、予算、スタッフの配置、校舎の点での学校のより大きな自立性と、どの学校に子どもを通わせるかについての両親の選択とに、焦点を当て続けたのでした。しかしまた新労働党は、教育水準の向上の点で、学校と地方当局の双方に対してより明確かつより大きな説明責任を定めました。教育水準の向上は、以下のことを通して達成されることになっていました。

- a) 英語と数学に対する国家戦略
- b) 詳細なデータや一人ひとりの子どもが成長できるような配慮に基づいた指導のための、より個別的なアプローチ
- c) Ofsted<sup>1</sup> を介した大きな説明責任—イングランドにおける学校や地方当局への国家による視学団体  
(深谷友里香)

しかしながら、次第に政府や専門家たちは、教育水準というものが学校だけで対処できるものではなく、より包括的なアプローチが必要であると認識するようになったのです。こうして学校とさまざまな社会的ケア、また若者と家族支援サービスが、互いにより強く結びつくようになりました。このことは、ヴィクトリア・クリンビーという名の少女が、叔母とそのパートナーによって殺害されたという、悲惨な死によって強調されました。この事件により、すべての子どもたちが安全で、幸せで、健康であり、学校あるいは放課後を平穩に過ごすことができ、地域に積極的に参加できるように子どもたちを守る責任を負うさまざまな機関が、協力を欠き、連携していなかったことが明らかになりました。

2003年、「すべての子どもの平等保障」(Every Child Matters)<sup>2</sup> という重要な政府刊行物（緑書）が発刊されました。「すべての子どもの平等保証」は、新しい法律——子どもたち、若者、またその家族のニーズに焦点を当て、より効果的で身近なサービスを創出するための法的な枠組みを提供する 2004年児童法——を勧告しました。

**政策に影響を与える重要なコンセプト**は、予防サービス、家族や家族の面倒をみている人や子育ての改善を支援すること、各機関の説明責任や多様な機関の統合を進めること、子どもたちの労働力を開発すること、子どもたちがより良い成果を達成すること、に焦点を当てるということでした。

子どもたちと若者にとって大切な「**すべての子どもの平等保証**」の五つの成果目標は、次のようなものです。

- ・健康であること
- ・安全であること
- ・学校を楽しみ、学校で目標を達成できること

- ・地域に積極的に参加すること
- ・経済的に幸せになること

(米澤美奈子)

これらの5つの成果目標は、背景や状況がどのようであろうとも、**すべて**の子どもや若い人々に対する全世界の望みです。

また結果を改善するには、不利な立場の子どもたちや彼らの仲間との間の**差を縮めることも**必要です。政府は、地方当局の保護を受ける子どもたち、特別な支援を必要としている子どもたち、貧しい家庭、10代での妊娠の発生、教育が受けられず仕事もなく訓練も受けられない若者を減少させることにも焦点を当てていました。

### 地方当局の役割と経験 (Role and experience of LAs)

「すべての子どもの平等保障」は、予防上の（単なる対策ではなく）サービスの発展に配慮する地方当局に焦点を当てました。以下が、地方当局への要望でした。

- ・家族や世話をする人を支援するためのサービスを促進させ、親になるスキル——子どもたちの生活に最も決定的な影響力がある両親のスキル——を改善する。
- ・子どもたちが危機的な状況に陥る前に、必要な介入をしたり、異なる諸機関の協同によって個々の子どもたちを放置状態から保護したりすることを保証する。
- ・学校、保育園、医師、看護師、巡回保健師、心理学者、助産師、ソーシャル・ワーカー、警察、キャリア・アドバイザー、地方当局職員のような、子どもたちに関わる職種の政府機関と専門家の統括的責任を強化し、改善する。
- ・子どもたちに関わって働く人々の価値が認められ、報償が与えられ、訓練されることを保証する。

### 子どもたちに関わる専門家の、影響力のある実践

#### (Influencing practice of professionals working with children)

地方当局内部のサービスの統合や地方当局とそれ以外の機関の間でのサービスの統合は、新労働党政府の、念願の重要な政策でした。

子どもたちに「向き合って」働いている人々の革新的な実践には、以下の二つの主要な領域があります。

#### ・統合過程 (Integrated processes)

専門家がともに働くことを可能にし、かつ奨励するために、新しい統合過程が導入されました。——それらは、通常の調査過程のようなものであり、すべての子どもたちについてのデータベース、子どもたちや家族に対する種々の機関の業務を調整するための「指導的専門職」の指名といったものです。



・最前線の統合業務の提供

(Integrated frontline delivery)

「バーチャル・チーム」(virtual teams) のような<sup>3</sup>、地方の共同体の中での新しい働き方は、医療、教育、警察、ソーシャル・サービス(共有オフィスで十分に働く協働場所)(fully colocated-working in shared offices) のような、多様な組織からの専門職者集団で構成される「複数機関のチーム」(multi-agency team) もまた発達させてきました。

(河口加奈)

子どもたちや若者の労働力のための**技術や知識に共通するコア**は、子どもたちや(ボランティアも含めた)若者たちの誰もが持つことを期待して設定された、基礎的な技術・知識です。共通コアは6つの領域に分かれています。

- ・子どもたち、若者、家族との効果的なコミュニケーションや約束事
- ・子どもたちの発達
- ・子どもたちの安全を守ること
- ・チャイルド・ケアから学校への移行上の支援、学校から職業への移行上の支援
- ・さまざまな政府機関/組織と労働者などが連携して働くこと
- ・さまざまな機関の間で子どもたちに関する情報を共有すること

その他に2004年より展開されてきた、子どもたちのための重要な政策と実践の領域は、サービスの発展と運営において、**子どもたちや若者、そして彼らの家族や保護者が、より関わり合いを持ち、同じ時間を過ごすこと**です。

討論のための問い：

- ・何かわからないことやもう少し説明が必要な点はありますか。
- ・幸せな子ども時代を送り、大人の生活にうまく入っていくために子どもたちに必要なことは何でしょうか。
- ・日本では、どのような専門家が子どもたちに関わって働いているのですか。

(小林礼奈)

2. チャイルド・ケア、親になること、法規

(Childcare, parenting and provision)

法律制定によるチャイルド・ケアの拡大

(Expansion of childcare through legislation)

2004年から2010年の間、ある重要な政策によって若い子どもたちを持つ家族のためのサービスが発展しました。チャイルド・ケアの無料化がかなり促進されましたし、今では3歳から4歳の95%が無料のチャイルド・ケアや乳幼児教育を受けることができます。また、国じゅうに、3,500

以上の新しい子どもセンターが建てられてきました。

2006年子ども保護法は、乳幼児教育とチャイルド・ケア(Early Years and Childcare)に関する最初の法律でした。その法律は、地方当局に地域のチャイルド・ケア市場にアクセスする義務を課しました。そして、チャイルド・ケアを担っているどの親にもそれが十分なものであるかを確認することを課しました。また政府は、親への情報提供サービス(Parent Information Service)を提供することも地方当局に要求しました。すなわちそれは、子どもたちのデイ・ケアや子どもたちを預かるための「乳幼児教育基盤段階」(Early Years Foundation Stage)のカリキュラムと国家水準の導入でした。

3歳から4歳のすべての子どもたちは、年に38週、時間制の乳幼児教育の場で無料の教育が保証されています。現在では公的セクター、私的セクター、ボランティア・セクター、そして独立セクターなど、37,000を超える無料の国立の乳幼児教育の場があります。

子どもセンター (Children's Centres)

子どもセンターは、5歳以下の子どもたちとその親たちに対する、統合された方法による一連のサービスの場所であり、別の機関で同じように働いているさまざまな機関からの専門家をとまっています。そのサービスには、チャイルド・ケア、乳幼児教育、親が親になっていくスキルを発達させるための支援、健康上のサービス、そして仕事に復帰する親の支援といったものがあります。

3,500の子どもセンターの導入は、以下のことを目指しています。

- －0歳から5歳までの教育的成果、子どもたちの健康、子どもたちの安全の改善
- －質の高いチャイルド・ケアを提供すること。それは子どもたちの発達やより多くの母親が働くことを可能にするのを助けること
- －親になっていく資質を改善すること
- －幼い子どもたちを持つ親がさまざまな援助を受けられるように助けること

子どもセンターはすべての親のためにあるのですが、特に、最も援助を必要とする親を対象としたものです。

(松葉 恵)

機能が拡大された学校－授業前後の学校の役割を広げる

(Extended schools - enhancing the role of schools before and after school hours)

学校が提供する一連のサービスの拡大は、子どもたちやその家族が、地元の学校を通して彼らが必要とする支援を得られるのを確実にすることを目的とする政策です。

**機能が拡大された学校の中核的な提供機能**には以下のものがあります。

・授業前後の多様な一連の活動

初等学校におけるチャイルド・ケアを兼ねそなえた学習支援、スポーツ、音楽クラブ、朝食クラブ (breakfast club)、また、コンピューター、音楽、劇、芸術、調理などの放課後のクラブがあります。午前8時から午後6時までの諸活動を通じて親たちが家族と仕事への関与のバランスを取るのを助けるために、親たちは、より多くの選択肢、柔軟性、便利さ、利用可能性を持っています。

・育児と家族支援

家族が家族学習のような活動に参加するところでは、家族は子どもたちの教育にますます関心をもち、彼らに学習を奨励するようになります。学校は構築された親業支援計画へのアクセスを提供し、そして親たちのために学校や親同士に関するインフォーマルな機会を提供します。

・達成目標への素早く容易なアクセスと専門家のサービス

学校は学校以外の法的サービス、ボランティア・セクター、コミュニティセクターと密接に機能しています。——たとえば、話すことや言語の治療専門家、心理学者、ソーシャル・ワーカーや若者のための職員、ハウジング・オフィサー、治安のためのアドバイザーや職業のためのアドバイザーなどです。このような方法において、学校は、さらなるニーズをもち、悪しき結果に至るリスクを抱えている子どもたちや若い人々への支援を素早く確認し、そうしたサポートを提供することができます。

・地域社会施設へのアクセス

地域の要求にこたえて、会議室、スポーツホール、スイミングプール、情報・コミュニケーション技術設備のような、学校の施設をより広く地域社会に開放しています。

学校は、その地域で行われるべき取り組みをとともに決めるために、親、子どもたち、地域の人々と一緒に働くことが求められています。

教師たちは、拡大されたサービスに取り組む必要はありません。学校は、私的セクターやボランティア・セクターの提供者とともに働き、そしてまたそれに関わりたいと思っている支援者とともに働いています。

討論のための問い：

- ・何か分からないことやもう少し説明が必要な点がありますか。
- ・学校は、(授業に加えて) どんな活動を子どもたちや家族を支援するために用意できますか。
- ・日本ではどのような同様のサービスが提供されていて、どのように編成されていますか。また、学校を通

して、子どもたちと家族にこの一連の社会サービスを提供する利益や問題点は何ですか。

(池尻沙穂)

3. 子どもの保護と脆弱な子どもたち

(Child protection and vulnerable children)

児童虐待と「保護」(Child abuse and 'safeguarding')

2002年のヴィクトリア・クリンビーという子どもの悲劇的な死により、児童虐待(身体的、精神的、性的虐待、ネグレクト)は、世間の人々、地方当局、政治家に極めて高い関心をもたらしました。それは、子どもたちを虐待から確実に保護するために「何らかのことに参加している」子どもたちに関わっているすべての機関に焦点を当て、「すべての子どもの平等保証」という政策と、2004年児童法の制定に至りました。社会的サービスは子どもの保護のケースに対応する最大の責任を持っているのですが、現在、すべてのさまざまな機関は、どのような虐待のサインも見逃さずに確認しそれに対処するために、情報と活動を共有することが求められています。

子どもたちを安全な状況下におくために、子どもたちの生活の広い領域が、より厳重に監視されています。例えば、すべての学校機関では、「児童保護コーディネーター」と呼ばれる熟練者を置く必要があったり、学校は虐待の疑いに関して、警察や社会サービス機関に報告する手続き義務を持っています。子どもたちと恒常的に関わるすべての人々は、子どもたちとの非公式的な関わりの前に、犯罪記録管理局(CRB)による調査を受けなければなりません。<sup>4</sup>  
(牧村英莉)

脆弱な集団 (Vulnerable groups)

子どもたちや家庭に関する政策は、「脆弱な集団」と呼ばれるものにも非常に多くの焦点が当てられています。これらは、学業成績、健康、卒業後の学歴の点で周りに比べて劣っていたり、彼らの住む社会のなんらかの場所で役立ったり楽しんだりする能力に欠ける傾向のある子どもたちの集団のことを指します。これらの集団には以下のような例があげられます。

一保護の必要な子どもたち (Children in care)

両親と一緒に暮らすことのできない子どもたちは、たいがい養護施設や養父母、または地方当局によって援助を受けています。家族政策は、他の子どもたちと比べて、ほとんどの面で保護の必要な子どもたちがあまりよくない状況下にある、という事実重点をおくことにしました。保護の必要な子どもたちは、全国学力テストや全国学力試験であまりいい結果を出せず、彼らはたいがい学校卒業後に仕事を得ることが難しいのです。また、さらに彼らはおそらく法的な問題に抵触するでしょう。地方当局は、保護の必要

な子どもたちが質の良い生活を送るために、彼らが持っている障害を克服するサポートに向けて特別な配慮を求めました。

### 一障害のある子どもたち (Disabled Children)

障害のある子どもたちは、身体的か知的かのいずれかの障害を持っています。障害のある子どもたちは、彼らの潜在能力を発揮することがおそらく難しいでしょう。そして、そのほとんどが、経済状態のあまりよくない両親のもとで暮らしているのです。2005年障害者差別行為禁止法は、障害を持つ人々から障壁を取り除くために合理的な査定 (reasonable adjustments) を作るあらゆる組織を求めています。また、地方当局とそれ以外の組織は、障害のある子ども集団や彼らの親たちがもっと「普通の生活」を快適に過ごすためのサポートのための一連のサービスを提供しなければなりません。

(戸田もも)

### 一法律に抵触する問題を持つ子どもたち (Children in trouble with the law)

近年、政策は、犯罪に巻き込まれる若者の数や地域の迷惑行為の原因となる行動をどのように減らすか、ということに焦点を当てています。すべての地域は、トラブルに巻き込まれないように人々を助けたり、犯罪行為に巻き込まれている人々を正しい道に戻すように支えたりするために、若者に関わって働く「青少年犯罪防止団体 (Youth Offending Team)」(YOT) を置かなければなりません。青少年犯罪防止団体 (YOT) は「複数機関」、すなわち社会的ケア、心の健康、若者の労働、教育、警備、そしてこれら以外の訓練業務を含まなければなりません。

さらに「刑罰」の面では、政府は、「反社会的行動者治安命令 (ASBOs)」(Anti Social Behaviour Orders) や若者の刑務所留置のように、若い犯罪者や反社会的若者を取り扱うためのさまざまな対策を導入してきました。

政策決定者や陳情グループ (運動家) にとっての重要な問題は、司法制度にひっかかってしまった若者が、自らの行動を変えるサポートや指導や集中的セラピーを必要とする子どもたちとしてよりもむしろ、成年の犯罪者として取り扱われがちであることです。

### 一貧困層の子どもたち (Children in poverty)

1997年から2010年の労働党政府、今や保守党と自由民主党の連立政府双方ともに、子どもの貧困を減らすため、また裕福な家庭の子どもたちと比べて貧しい家庭の子どもたちが、その結果に大きな格差があることを主張するため、彼らの抱負を宣言し続けています。

イギリスの280万人以上の子どもたちは、貧困な状況下で生活しているのです。

学校はテストや試験で良い点を取らせるために、こうした子どもたちを対象にしています。良い点を取るとすぐに、政府から、その子どもたちが学校でより良く過ごせるよう手助けするために「生徒奨励金 (Pupil Premium)」——貧しい家庭の子どもたちに向けられた特別なお金——が与えられます。子どもセンターは、低所得の家族を引き受けるために「手を差し伸べる」ことを期待されています。ですから、彼らは無料サービスから利益を得ることができるのです。健康面でのサービスでは、貧しい家庭の子どもたちを対象としたさまざまな機関があります。また職業センターは、仕事を見つけ収入を増やすために、失業した親を助けるサービスやトレーニングを提供することが要求されています。

討論のための問い：

- ・分からないことや、もっと説明の必要があることはありませんか。
- ・あなたは、学校や地方当局が、恵まれない状況下にある子どもたちに特別に注意を向け、資金を与えるべきだと思いますか。
- ・日本には特別なサポートが必要な子ども集団はありますか。

(森本佳奈)

### 保守党・自由民主党の連立新政府のもとで、政策はいかに変化したか (How are policies changing under the new Conservative/Liberal Democrat Coalition government?)

子どもたちと学校への優先事項は、新政府のもとでも同じように課題が残されていますが、しかし、新政府が目標達成のために目論んだ方法は変わりつつあります。新政府は、学校に関心を向けてきました。それは地方当局や中央政府の「干渉」から「自由に学校を設置する」(setting schools free) 政策です。しかしながら、自由というものは、主に高い成果をあげている学校に適用されているのです。

恵まれなかったり、被害を受けやすかったりする子どもたちは、優先性を持っています。しかし、新政府は地方当局の役割を減らす施策を取っています。それは、サービスを提供することや、社会福祉への「大社会」(‘The Big Society’) アプローチにおいて、より強化されるべき部門となる地方共同体 (local communities) やボランティア・セクターや私的セクターの組織 (voluntary and private sector organisations) を奨励することにおいてなのです。

(白石裕子)

### ＜あとがき—解説及び謝辞—＞

上記は、平成22年度武庫川女子大学特別経費「特色ある教育支援プログラム／外国語教育・国際交流への取り組み：外国語を用いた教育活動の充実」(予算コード22103, 事業担当者：山崎洋子)の予算を用いて、イギリスの教育・福祉政策の専門家を招聘して実施した武庫川女子大学文学部教育学科・文学研究科教育学専攻主催のセミナー「子ども

たちの生活の向上：1997年から2011年の政策とその施行」の全訳である。

イギリスでは国家による教育は、ロバート・オウエンの性格形成学院がその端的な例とされるように、福祉政策の一環として始まった。この基本姿勢は変わらないが、以後、教育と職業選択、教育と教育権の関係が強調され、紆余曲折を経た後、21世紀の初めになって、教育改革は、福祉行政と密接に関連しながら制度改革を進めてきた。

本テーマには、教育と福祉双方の観点から子どもを捉える視点が重要であるということを受講生がしっかりと理解し、子どもの教育や発達を国際的な視野をもって考える、という趣旨があった。本学の教育学科には、保育士や幼稚園教員などの免許取得者希望者が多い。それゆえ、受講生の興味は強く、家庭的・教育的な問題を抱えている子どもを多様な専門家がケアをして支え、市民へと育成していく、まさに「教育の本質的な考え」を受講生は学んだ。

ここでケリー・ベネット博士の経歴に少し立ち入っておきたい。ベネット博士は、芸術科の教師を経験した後、オックスフォード大学で「親業・教師に関する人生とキャリア」というまさに今日的なテーマで博士号を取得し、その後、25年間、イングランドの政府機構「教育・子どもサービス部門」で働き、国家政策を推進する実務家として、またその要となる上席指導官としての経験を積んできた、教育・福祉の専門家である。博士の類い希な能力は、イングランドの大規模地方当局の一つ、エセックス州地方当局の「児童・学校サービス局」の局長を務め、子どもに関わる福祉や学校教育を主導してきたことにも示されている。中国政府の招聘によって、中国の教育・福祉行政の研究大会でも、論旨明快な意見を開陳されたと聞いている。また、最近では、中央政府の教育・福祉分野のコンサルタントとして、イギリス各地の地方当局を飛び回って実効性ある指導助言をしている。それゆえ、ベネット博士の子どもをめぐる問題事象に対する鋭い分析力と提言には定評がある。

他方、私生活では芸術家としても料理人としても、豊かな才能を発揮されている。夕食後の家族団らんの時間に夫君のカニングム博士や二人のご息子との間で交わす話は、やはり教育や福祉に関するものであるが、その場に居合わせた者はだれでも、とても満ち足りた時間を過ごすことができる。

ところで、ケリー・ベネット博士の来日は初めてのことであり、武庫川女子大学でのセミナーも初めてであった。そこで、このセミナーでも夫君のカニングム博士のそれと同様に、受講生を2つのグループに分けるという講義スタイルを採用することにした。ベネット博士とカニングム博士も2つのグループに分かれて学生のグループにそれぞれつき、その補助は、教員3名（大津高志、A. L. アニター・エイデン、山崎洋子）と長期留学経験のある4年生横井利

佳子（現在、ロンドン大学大学院 SOAS 留学中）が務めた。そして、本学のアメリカ分校フォートライト校の留学経験のある学生らが中心になって意見交換をした。これはまさに大学の双方向型授業とすることができる様相を呈していた。受講者の中には、保育士や幼稚園教員を志望する者も多く、ベネット博士が事前に調査していた神戸市こども家庭センター（神戸市児童相談所を改称）の業務をめぐって活発に意見交換する者もいた。セミナー会場は終始とても活気に溢れ、充実したセミナーになった。このことに対して、関係のみなさまに改めて心より厚く御礼申し上げたい。

訳出に際しては、教育学科3年生（山崎洋子ゼミ、現4年生）の第一次訳を山崎が修正し、その後、本紀要への収録に際してさらに修正を加え、訳注と解説を付した。言うまでもなく、本邦訳の最終責任は山崎にある。思わぬ誤訳などもあるかもしれない。読者諸氏から忌憚のないご意見をいただき、ご指導いただければ幸いである。

また、本セミナー記録をこのようなかたちにまとめることができたことに対しても、心より御礼申し上げたい。これも、一重に、関係のみなさまのご協力のご支援の賜である。このことを感謝しつつ、まずは訳出作業で奮闘した学生と、セミナー実施に際して背後からきめ細かにサポートしてくださった非常勤助手の吉田小百合氏とともに紀要収録に至ったことを喜びたいと思う。なお、受講後のコメントについては、本紀要の120～122頁までを、その実施状況については、武庫川女子大学大学院文学研究科教育学専攻の『教育学研究論集』（2011年3月）の111頁を参照されたい。

最後になったが、広島大学安原義仁教授（現広島大学名誉教授、放送大学広島学習センター所長）にも感謝申し上げますねばならない。安原教授のご尽力によって、ベネット博士は夫君のピーター・カニングム博士とともに広島大学にも招聘され、院生や教員に講演をされた。それは、大変好評であったと、いうことを伺った。テーマ決定に際して、ベネット博士と調整準備を進めてきた者として、大変うれしく思う。ベネット博士のセミナーのテーマは、教育学を広い観点から理解することの助けになると確信していたが、それは間違いなかったようである。広島での氏の滞在中、何かとご協力いただいた安原義仁教授、梶井一暁准教授（鳴門教育大学）、土井貴子講師（比治山大学短期大学部）に、この場を借りて心よりお礼を申し上げたい

（山崎洋子）

#### <凡例>

- (1) 原典の ‘ ’ は、「 」で表記した。
- (2) 原典において **bold** 体で強調された文字は、日本語では太字にアンダーラインを付した。
- (3) 文末にある脚注は、監訳者の訳注である。
- (4) 文末注 3, 4 は、原著者への質問の応答に基づいて加筆したものである。
- (5) 訳文の途中に挿入した氏名は第一次訳の作成に携わった学部3年生（現4年生）の氏名である。

－訳注－

- 1 1992年教育法（Education (Schools) Act 1992）の下に創設された組織である。当時の正式名は、教育水準監督局（Office for Standards in Education）であり、Ofstedと略称されている。2007年4月以降、16歳以後の子どもの教育業務を統合して、教育・子どもサービス・職業訓練水準監督局（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills Children's Services and Skills）となった。これもOfstedと略称されている。
- 2 このタイトルは、平成21年3月の内閣府政策統括官（共生社会政策担当）による「英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書では、「どの子どもも大切」と訳されている。以下のウェブサイトを参照。  
<http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/ukyouth/index.html>  
(31st Dec. 2010)
- 3 「バーチャル・グループ」は、異なった学的方法論を持つ（たとえば、教師、ソーシャル・ワーカー、ヘルス・ワーカーなど）専門家のグループである。おそらく、彼らは、異なった背景と個別の管理指導者の下にあるが、彼らは「子どもを取り巻くチーム」を組む。また、彼らはただ電子技術を介して会い、情報を共有するだけである（それゆえ、「バーチャル」チームと言う）。そのチームは一時的なものであり、その限りにおいて、問題を抱えた子どもがそれを解決するまでの間、この1人の子どもに対処するために活動する。
- 4 これは、子どもの集団に対して大人が一人で働いている場合に、学校内でCRBのチェックをしなければならないという原則である。したがって、例えば、もし、教師たちがいる学校集団全体のなかの子どもに誰かが話しかける場合は、彼らにはこのチェックは不要である。