

イギリスの保育者資格制度改革後の現状と課題¹

The current status and issues after improving certification system of Early Years profession in the U.K.

山 本 睦

YAMAMOTO Chika

本稿は、イギリスと日本で保育者の再就職に関する比較調査を実施するなかで、その前提となるイギリスの保育労働者の状況、特に「質の向上」のために2014年9月実効となった保育提供者への法定規準（Department for Education, 2014）とその影響について論じている。2016年6月にEU離脱を決定した国民投票により、特に貧困地域で移民を積極的に保育者として雇用し、ダイバーシティ教育を推し進めようとしていた労働党ブレア政権以降の保育政策は崩壊寸前である、という諸機関の報告が次々に発表されている。本稿では法定規準のなかで保育者に求められている新資格制度の内容と、その後噴出した問題についてのレポートを参照しながら、保育者不足を解消する方策について考察する。

1. イギリスの保育資格における「レベル」

イギリスは、もともと幼稚園という就学前教育機関がなく²、20世紀後半まで育児休業以降となる2歳から就学年齢である5歳までの保育は、母親の責任であるかチャイルドマインダーと呼ばれる預かり保育の形態で個人契約をするか、ナニーと呼ばれる住み込みの「子守」、留学生を含む学生に部屋と食事を提供し代わりに子守も含めた家事手伝いをするオーペアなど家庭内でどうにかしていく問題であった。中村（2007）によれば、英国では19世紀初頭に形成された「家庭重視イデオロギー（domestic ideology）」や「家庭の神聖」観念から、19,20世紀を通じて家庭外で働く女性はミドルクラスの批判対象となり、実際には窮乏化した家系を維持するために働かなければならない女性が数多く存在したにも関わらず、女性の家庭外労働は「あるべきでないもの」として過小評価されてきたという。ブルーナー（1980/1985）の名著「イギリスの家庭外保育（Under Five in Britain）」でも1979年時点で都市の家族生活、特に就学前児を持った若い家族の抱えているストレスに対しての政策上の反応は鈍かったと述べられている。

同じく中村（2007）の指摘によれば、第二次世界大戦後に5歳未満児のための施設確保が広く要求されたにも関わらず、1950年代から60年代にかけて教育省は就学前教育抑制策を継続して実施、その結果、限られた施設での就学機会の増大策として、パートタイム保育が積極的に導入されてきた。パートタイム保育とは、午前と午後で幼児を入れ替えて同じ施設、スタッフで運営する形態のことである。現在も小学校に併設するナーサリーでは、無償クーポンが週15時間（ウィークデイの1日あたり3時間）であることからパートタイム保育が実施されている³。

¹ 本研究はJSPS 科研費16K04321の助成を受けている。

² イングランドでは障がい児を対象とする小学校併設のナーサリー・スクールは、ブレア政権以前にも存在した。さらにスコットランドでは母親の労働時間に預けることが可能な日本の保育所と同じ機能を持つナーサリーはあったが、どちらも就学前教育の場ではなく、基本的に幼児のための教育機関という位置づけではなかったと考えられる。

³ 2016年6月30日、筆者はデヴォン州ペイントンのHayes Primary Schoolのナーサリークラスに参加した。その時点では、2部制のパートタイム保育が実施されていたが、2017年からは週30時間の保育が無償提供されるようになるため、この保育形

1997年の労働党ブレア政権発足以降、家庭外保育は急速に質量とも増大していく（岩間，2006）が、その担い手はあくまで母親のボランティアグループや、ナーサリー・ナーシェントと呼ばれる保育士は、日本でいう「中退者」や成績不振者の職業的受け皿となっていたこともあって、職業としての社会的地位や賃金も低く、資格制度も整備されていない状況が続いていた。これを改革しようというのが、次節で詳細を述べる2014年9月から実効となった新資格制度である。

本文中に「レベル」という記述が多用されるが、それはサッチャー政権下に導入された業界横断的な職業技能に関する全国共通到達度フレームワークであるNVQ（National Vocational Qualification: 全国職業資格）から、2010年に移行した包括的な資格枠組みであるQCF（Qualifications and Credit Framework）によるレベルを示す⁴。谷口（2010）によれば、QCFは「サイズ」と呼ばれるその資格を修得するのに要する時間や努力の程度（単位1「クレジット」は10時間相当の学習時間であり、「Award」は1~12クレジット、「Certificate」は13~36クレジット、「Diploma」は37クレジット以上と3つのサイズに区分される）を表す概念と、「レベル」と呼ばれる修得内容の難易度を表す概念によって資格の価値が示される。

埋橋（2015）は、イギリスの保育資格のレベルを日本の保育者の資格・免許に照合すると、「二種幼免はレベル5のディプロマ、一種幼免は4年制大学卒業のレベル6、専修幼免はレベル7である。保育士資格については2年制の短大や専門学校卒業の場合はレベル5のディプロマ、4年制大学卒業の場合はレベル6、高校までの学歴であればレベル3と位置づけられる。保育教諭についていえば学位がない場合レベル5であり、学位があればレベル6あるいはレベル7である」と説明している。実際に筆者がインタビューしたイギリスの職業カレッジの保育者養成コース担当者は、レベル4が職業カレッジの1年次修了、レベル5が2年次修了、レベル6は学位取得、レベル7は修士課程レベルと説明していた。

これまで義務教育修了（もしくは中退）で見習い保育士はレベル2、何年か継続勤務後所定の研修を受講するとレベル3となり、必要保育者数にカウントされるようになっていた保育資格を、取得条件に学力の要素を盛り込み、資格レベルによる職階の設定並びに資格レベルによって担当できる業務も限定する方向で、2014年9月イギリス教育省は資格制度の改定を行った。そのきっかけとなったのが、次に論じるNutbrown報告（Ang, 2014；埋橋，2015）である。

2、Nutbrown 報告から制度改革へ

2007年英国政府は、就学前児（EYFS；Early Years Foundation Stage；0-5歳）に対する専門性を持った実践者としてEYPS（Early Years Professional Status）を設定した。EYPSは5-18歳の義務教育期間を対象とする有資格教師（Qualified Teacher Status）と同等の地位が保障され、学位が必要となった。保育の質を高めるための諸政策のうちの一つとして、資格の高度化が図られたのである。しかし、それ以降政権交代の影響等で資格の高度化は、チャイルド・マインダーを含む保育に携わる職種すべてのOfsted（教育監査局）への登録制度に比べて定着していない。そのような実態を踏まえてシェフィール

態の維持は厳しくなることが予想される。

⁴ レベル2はGCSE（中等教育修了一般証書；16歳で全国統一試験を受験して得られる義務教育の修了証。Aが最高となる。）のグレードAからCまでが、レベル3はGCE-Aレベル（日本の高等学校レベルの教育修了資格に相当する大学入学に必須の試験。2年間のカリキュラム。）に該当し、レベル4が高等教育1年修了レベル、レベル5が高等教育複数年修了レベル、レベル6が学士、レベル7が修士、そして最高位のレベル8が博士に該当する（谷口，2010）。

ド大学の Cathy Nutbrown 教授が、保育と保育労働者の現状を分析し提言を行ったのが、一連の Nutbrown (Nutbrown, 2011, 2012, 2013) 報告である。

EYPS 設置 3 年後の 2010 年時点の EYP 取得者率は Table1 のようであった。大学卒で保育職に従事していても、その半数以上が EYP の専門コースを履修せずに就職していることが問題視された。学歴だけでなく、保育あるいは就学前教育の専門性こそが保育の質の向上に不可欠であると提言されている。

Table1 2010 年時の EYPS 保有者比率

保育形態・労働形態	全職員中の EYP 取得者率	大学卒職員中の EYP 取得者率
全日保育 (Full Day Care)	4%	43%
Children's Centre での全日保育	7%	36%
時間制預かり保育 (Sessional)	2%	32%

出典：Nutbrown (2011)

最終報告では Table2 のように、レベルとともに一貫した資格と肩書きと役割が明示された。埋橋 (2015) の指摘にもあるように、小学校以上の教員免許と同等の EYT (Early Years Teacher) の職位が改めて設けられたことが大きな変化であった。またこれ以外にも最終報告では 19 の提言がなされた (Table3)。

Table2 新しく提案された保育職の職位名と役割

職位名	Early Years 専門の 資格レベル	EYFS の規定人数に 含まれるのか？	職務内容
Early Years 助手・訓練生	無資格, レベル 2, レベル 3 への養成途上	No	保育現場で監督下でのサポート業務, 職務についての学習。
Early Years 見習い	無資格, レベル 2, 徒弟制による訓練	No	保育現場で監督下でのサポート業務, 職務についての学習。
Early Years 実践者	レベル 3	Yes	クラス担任として実践を導く, 子ど もと保護者に直接働きかける, 小規 模な施設では管理職として働く。
Early Years 上級実践者	レベル 4 以上	Yes	複数のクラスに跨り, 実践を導く, 子どもと保護者に直接働きかける, 管理職として働く。
EYP Early Years Professional	学位及び EYPS	Yes	複数のクラスに跨り, 実践を導く, 子どもと保護者に直接働きかける, 管理職として働く。
EYT Early Years Teacher	学位及び有資格教員免許 (QTS)	Yes	現場ですべての教育的実践に対して 指導的立場につく, 子どもと保護者 に直接働きかける, そして下位資格 職員のサポートを行う。

出典：Nutbrown (2013)

Table3 Nutbrown 報告で提言された内容 (Nutbrown, 2013)

提言 1	政府は継続して EYFS の職員管理を適したものにするために資格の明示をすべきであり、教育機関は正しい内容と教育の課程を進める資格を保証するために、さらにしっかりした「十分適切な」基準を設けるべきである。こうした基準は本報告中の提言に基礎を置くべきである。
提言 2	2013 年 9 月より始まるすべての資格は、EYFS の必要事項を考える際に、新しい「十分適切な」基準が分かるように提示されなければならない。
提言 3	以前に示された保育の単一資格への移行プランは放棄されるべきである。
提言 4	政府は、人々がすでに保有している資格での一連の「十分適切な」基準下であっても、新基準に対応したもっとも良い資格の与え方について考えるべきである。
提言 5	EYFS の要件は、2022 年 9 月までに見直され、職員：子どもの比率規定にカウントされる全職員がレベル 3 を保有するようにするべきである。
提言 6	EYFS の要件は、2013 年 9 月より見直され、集団保育の場では最低でも 50% の職員がレベル 3 の資格を保有し職員：子どもの比率規定にカウントされるべきである。
提言 7	EYFS の要件は、2015 年 9 月より見直され、集団保育の場では最低でも 70% の職員がレベル 4 の資格を保有し職員：子どもの比率規定にカウントされるべきである。
提言 8	レベル 2 の保育者に対して英語と数学は、レベル 3 の就学前教育と保育の要件に加えるべきである。
提言 9	指導にあたる者は、教えている者よりも高いレベルの資格を持つべきである。
提言 10	すべての指導者は常に継続する専門性の発達機会と就学前の現場と接する機会を持つべきである。
提言 11	Ofsted の監査で「良い」あるいは「非常に良い」と評価された保育現場のみ実習生を受け入れるべきである。
提言 12	カレッジや研修機関は特に学生に高い質の配置を提示できる現場かどうかを見極めるべきである。
提言 13	教育省は BME(Black and Minority Ethnic：黒人及び民族的マイノリティ) 職員の各資格レベルでの人数の調査を実施し、そこに認められるいかなる問題にも対処するために、各部門と連携するべきである。
提言 14	新しい資格を有する実践者の新卒採用が始まったら、少なくとも最初の 6 か月は監督下で指導すべきである。もし「良い」以下であると現場が評価した場合には、指導は外部に依頼すべきである。
提言 15	オンラインでの一連の導入と訓練モジュールは政府によってまとめられるべきであり、就学前の教育・保育に携わる全ての労働者がアクセスできるようにするべきである。
提言 16	新しい就学前の専門家が QTS (有資格教員) となるルートは、0 から 7 歳までを対象とした専門性を有することを広く告知し、2013 年 9 月より開始されるべきである。
提言 17	EYPS(Early Years Professional Status) を有する全ての人は、優先的に QTS を取得するルートにアクセスできるようにすべきである。
提言 18	政府が最善策を維持し全ての就学前の現場で大卒で教育的リーダーシップを取れる人材を増やすよう考慮する。
提言 19	就学前の部門において、政府がライセンス制を強要することは勧めない。しかし、もし手頃で持続可能なアプローチが広範な部署の支援とともにできるのであれば、政府が就学前教育・保育の担当部署主導のアプローチを支援することを考えるべきである。

こうした内容を受けて、2014年9月から、EYT（Early Years Teacher）が小学校以上の有資格教員免許（QTS）と同等の「教師」という地位が与えられ、正式に保育労働者の法定規準に位置付けられた（Department for Education,2014）。また保育資格者を表すEYE（Early Years Educator）がこれまでのEYFS（Early Years Foundation Stage：就学前の幼児に対する教育要領）保育従事者資格レベル3の要件だけでなく、GCSEの英語と数学の成績が「C」以上であることが必須となった。新しいEYE／レベル3は「質の高いEYE資格として求められる最低の要件を満たす」とされ、保育機関ではレベル3以上の資格保持者を雇用することが義務付けられると同時に、次の子どもの年齢ごとの規準にあるように、レベル6以上の保育者とは異なり、3歳以上児の保育に関して業務上制限が設けられている。

① 2歳以下

- ・保育者：子どもの比率 1：3
- ・スタッフの内1人以上レベル3を持ち、適切な2歳以下の保育の経験を持つ。
- ・他のスタッフの半数はレベル2を持っていること。
- ・全スタッフの半数は、乳児保育の研修を受けていること。
- ・管理者の判断において、2歳以下の部屋に関わる人は適切な職務経験を有すること。

② 2歳

- ・保育者：子どもの比率 1：4
- ・他の規準は①に同じ。

③ 3歳以上児

【EYFSによって管理されたナーサリー、独立学校等】

- ・直接子どもに働きかけるクラス担任業務を担うのは、レベル6以上（QTS,EYPS,EYT）の保育者。
- ・保育者：子どもの比率 1：13

ただし、レベル6の担任が保育室にいない場合は1：8で、少なくとも1人はレベル3、残りの半分はレベル2を保有していること。

【4歳児が通う小学校併設のレセプションクラス】

- ・教師：子どもの比率 1：30
- ・通常の教育セッションでは、教師（QTS,EYT）は30人を超えない幼児を教えることができる。ただし、助手レベルを数には含めないの、クラス数に対応した有資格教師を雇用しなければならない。

このように、改めてレベル6とレベル3の職務の違いが法定規準に位置付けられたことで、小学校の学習準備課程として就学前教育の質を高めるという保育政策が打ち出されたのである。

3、緊縮財政下の制度改革が迎えた危機

3-1 危機を指摘する3つのレポート

先に述べたように2014年9月から、先のNutbrown報告に基づく大学卒レベルの有資格者（レベル6）であるEYTの配置を中心とした保育所の質向上政策が実行された。しかし、その実施に関しては「不十分」とすると同時に、保育業界にとってさらに危機的な状況を生じさせているとするレポートが次々に発表されている。

最初に、イギリスにその本拠地がある Save the Children の報告書の内容を検討したい (Save the Children, 2016)。EYT に期待されているのは、チャイルドマインダーに預けるように「預かる空間の提供」である保育から教師主導の保育への転換である。Save the Children は「すべての子どもに高い質の保育を提供すること」を目指している。その根拠は、貧困や恵まれない地域、人種に生まれた子どもたちに対して、就学前に質の高い保育を受けられることが「階級移動」の可能性を拡大するという数々の調査結果 (例えば, Sylva, et al., 2004) にある。この報告書の中でデータによって指摘されている危機は次の2点にある。第一に、EYT あるいはそれに準じる学士レベルの保育者の配置自体が進まないことである。2015/16 年度に私立園 (private setting)、任意寄付制学校 (voluntary setting)⁵、そして独立学校 (independent setting)⁶に通うすべての3歳児、4歳児のうち50%の子どもがEYT やそれに準じる教員がいない施設に通っており、その数は280,000人以上にのぼるといふ。またEYT あるいはそれに準じる学士レベルの保育者の配置率が下位20%の地方自治体では31%の子どもが、上位20%の地方自治体では70%の子どもが、レベル6の教師による教師主導型保育を受けている。地方自治体別で見ると、それは16%から86%まで地方自治体による大きな格差が生じている。この格差は単純に所得や階級の格差を反映したものではないが、下位20%の地方自治体のうち57%が低所得地域 (上位20%では33%)、53%が低就労地域 (上位20%では40%)、63%が低教育水準、低スキル・トレーニング水準の労働者が居住する地域 (上位20%では30%)であった。この報告書の中では、本来、高レベルな保育者による保育に期待される効果は、こうした恵まれない地域の子どもの「階級移動」に貢献することであるが、この結果は政策が意図したように配置が進まないことでさらに格差が拡大すると懸念を表している。

第二に、保育労働力の質の向上が進まないことである。上述したように2016年現在のEYTの配置率は50%であるが、前年度対比わずか1%しか増加していない。またEYTの資格を与える教職職業大学では、2013/14年度には2,327名であったEYT養成コース履修者が、2014/15年度には860名しか集まらず、養成目標である2,000名に対して1,140名も不足する事態となっているという。コース履修者数の激減の背景には、EYTはQTS (Qualified Teacher Status: 小学校以上の教員免許)と同等の資格であると導入されたにも関わらず、学校で教えることは認められないし、給与や社会的地位、キャリア展望の面でQTSとは格差があることによって、資格取得のインセンティブがほとんどないことが指摘されている。また、保育スタッフとして中間的立場にあるレベル3の資格授与者の数 (各年第2四半期の時点で集計)も2014年の7,930人をピークに、2015年は7,340人と減少、2016年では4,260人と激減している。2013年時点で、64%の保育者がレベル3すら持たずに保育を行っていることを考えると、2014年9月からの新しい配置基準政策に向けて資格取得を志す保育者が増加しても良いはずである。しかし、実際には質の向上どころか量的にも激減している。この激減の背景には、レベル3の資格取得には義務教育 (5-16歳) 修了時に受験するGCSE (General Certificate of Secondary Education; 全国統一試験制度) で英語と数学の成績がグレードC以上 (2015年時点でC以上取得率の平均は56%) が必須であるためと報告書では考察している。どちらの資格取得者の減少も、先の配置率の伸張を抑制することにつながるだけでなく、低賃金・低い社会的ステータスである保育職は当然離職率も高く、2017年9月からイングランドの共働き家庭の3歳及び4歳の子どもは無償保育時間が週15時間から30

⁵ 教会などの私的組織が設立し所有するが、地方教育局 (LEA) が運営する形態の施設。

⁶ 私立学校の一つであるが、財源を国や地方自治体に頼らず、保育料、寄付、寄付の投資の利子で運営する施設。こうした民間園に対して、もう一方の主流は小学校に併設する (School setting) ナーサリーである。

時間に増える（Department for Education, 2016a）ことで、保育者の絶対的不足とコスト増加により多くの施設が保育事業から撤退すると予想されている。また保育者不足解消には、①就学前に関わる労働力となるための入口を改善する、②継続してより高い専門性の発達を支援する、③労働力に対して明確な進歩の道筋を明らかにする、といった提言がされている。

こうした危機的事態への対策として、この報告書では次の3点を政府への最終提言としている。

- (1) 助成金システムによる労働力の質的な補強を行うこと。
- (2) 国内の最も恵まれない層に EYT を配置するよう投資することによって、すべての子どもが良好な保育環境にコミットメントできるように機会を与えること。
- (3) 2016 年末までに、労働力確保戦略を発表すること。

本論文執筆時点では(3)が発表される前であるので、この危機的状況をどの程度重視しているのか今後の英国政府の動向を注視する必要があるだろう。

次に、National Day Nurseries Association（NDNA；全英保育協会）の調査報告書（NDNA, 2016）を検討する。この調査で最も強調されている保育業界の現状は、無償提供の保育時間を週 30 時間へと拡張することに付随する政府の資金提供が不十分であることで、保育ビジネスモデルの根底が揺るぎ、就学前教育の質と持続性が脅かされていることである。報告書では、大多数の保育所が不確実ではあるが、45%の保育所が2017年には無償提供時間の拡張を考えている。しかし、さらに週 15 時間保育時間を長くすることで、資金面での補助金と実際の保育料のギャップは子ども 1 人 1 時間当たり最大で 1.68 ポンド、年間で 1 保育所当たり 34,000 ポンドの差額が生じ、それは保護者から徴収していかなければならない。2016 年 3 月イギリスは全国生活賃金（National Living Wage）⁷を導入したが、この影響がほぼ最低賃金に近いとされているレベル 2 または 3 の保育者の人件費にも及ぶことで、このギャップはさらに拡大することが考えられる。こうした状況のなかで NDNA は、他の補助金とは分けて、無償提供のためだけの資金を地方自治体が、学校併設、任意寄付制、私立といった種別に関係なく、公正に提供することを提言している。

そしてこの報告書でも、保育者の新規採用と雇用の継続は危機を迎えていることが示されている。そしてその原因をレベル 3 の資格取得において、「GCSE の英語と数学のグレード C 以上」という条件が障害になっていると指摘している。その結果、レベル 2 の保育者数が増加し、実際に質の面で危機的状況にあるという。しかし、質の高い保育を提供できる保育者を雇用できるようにするためには国や地方自治体からの十分な資金提供は必須であり、すべての保育所に対して学位取得をしたレベル 6 以上の EYT がレベル 3 の職員をまとめ運営するような形態が標準となるよう切望していくことが提言されている。このように資金難と人材不足により保育者の新規採用と継続雇用が危機的な状況に陥っていても、Nutbrown 報告に示された質の向上を目指す姿勢が揺るがないことに、イギリスの保育業界に変革可能性が残されているのではないかと筆者は考える。保守党政権の緊縮財政下で格差が広がる（ブレイディ、2016a）なか、現状の保育の質と保育者の社会的地位が相当低く、早急な改善が必要であるという理由ももちろん考えられる。しかし、そのような消極的理由よりも、ロンドン大学の大規模な縦断的研究（Sylva, et al. 2004）が示唆したように、高い質の就学前教育がその後の犯罪の抑制や未就業者の減少につながるという知見が高い投資効果の保証となり、保育業界全体の質の向上は必須であるという共

⁷ 独立行政法人労働政策研究・研修機構の「国別労働トピック」2016 年 3 月（http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2016/03/uk_01.html）によれば、既存の全国最低賃金制度において、25 歳以上層に適用する加算制度を設けるという内容で、2016 年 4 月の導入時には、成人向け最低賃金額の時給 6.70 ポンドに 50 ペンスが加算されることになっている。

通認識が形成されているように思う。保育支援員という実質無資格者で保育者不足に対処しようとしている日本とは対照的である。この報告書も最終的に、包括的な政府の労働力確保のための戦略と投資が、保育業界が将来存続できるかどうかの鍵になると総括されている。

最後のレポートは、家族生活に関わる諸問題、特に保育コストについて毎年調査報告書を出している Family and Childcare Trust の 2016 年版を検討したい (Rutter, 2016)。このレポートの序文には、2015 年からすでに多くの地方自治体で 3, 4 歳児に対する無償の就学前教育の場の不足数が 2 倍以上になったこと、3 分の 1 以上の地方議会がこの需要量に苦闘していることが示され、この需要と供給のギャップを埋めることは、無償の就学前教育を受けられない子どもと就業を阻害される親がすでにいるなかで、政府が決定した 2017 年からの保育の無償提供時間の拡張によってさらに困難となることがわかるであろうと書かれている。これまでのレポートが 2017 年からの週 30 時間無償提供のコスト拡大とレベル 3 以上の保育者不足を懸念しているのに対し、このレポートでは週 15 時間の現在でもすでにその権利が行使できない子どもと親の存在から現在の保育状況を問題視している。また、保育事業を圧迫する要因として、先述した全国生活賃金と「自動加入方式」の新個人年金⁸ (pension auto-enrolment; 杉田, 2010)、その他の新しい補助金調達契約を具体的にあげている。

3-2 保育に関わる現場の認識

筆者は 2016 年 6 月末から 7 月にかけて、職業カレッジ (レベル 4 からレベル 7 までのクラスがある) の保育者養成コース専任教員と、事業者が経営するプライベート・ナーサリーの管理職にインタビューを実施した。その中で、本稿で論じている法定規準の改定に関する認識に両者間で齟齬が生じていた。

職業カレッジの専任教員は、今回の EYFS の改定から、すべての保育施設はレベル 4 (大学 1 年) 以上の人材の配置が要求されていると認識していた。なぜなら、今回の法定規準の改定は、EYFS のなかで数の操作や単語の綴りなどを教えることが必須であるので、学識のある保育者が要求されているという「質の問題」であって、何年間履修が必要であるという「量の問題」は考慮されていない。また現場で指導的立場に立つ人材の確保に焦点があてられているので、高等教育の経験を持つ人材を前提として考えていたようであった。このカレッジで養成する保育者はすでにレベル 3 を持っていることが入学条件である。しかし、教師になろうと思って入学した学生たちは、カレッジで学ぶうちに進路変更をしてしまうし、特に就学前教育の職場への就職を希望しないという。

進路変更が生じる理由として、彼女は 3 つの理由を挙げた。1 つは教師の仕事が教室内のことだけに留まらず、しかも突然の事態に対応しなければならないという仕事の実態を知り、教師の道を放棄してしまうことである。もう 1 つは、地元の学生が多く非常に狭い選択肢のなかで進学してきているので、他の土地に行きたいという理由である。最後の理由は、「メリットがない」。以前は学位を取得して保育実践者になると最大 27,000 ポンド払い戻される仕組みがあったが、現在それがなくなってしまったことによる保育職に就くことへの求心力の低下にある。養成校側の認識としては、質を上げるための「投資」が打ち切られたことにより、入学志願者は減り、従って保育者不足が生じていると考えている。

一方ナーサリー管理職 (園設立時から在職、勤続 12 年目) は、大卒の人材が保育現場で働くことに

⁸ 杉田 (2010) によると、22 歳以上のフルタイム・パートタイム就労者で、年間所得 5,035 ポンド超 (2006/07 年度基準; 保育職の年収平均が 17,000 ポンド、小学校教諭が 33,000 ポンドである【BBC NEWS 2014.7.31】)。そこから考えると、相当な低所得層までが含まれる) を対象に、その 8 % を個人年金として個人口座に拠出する制度である。被雇用者が 4%、雇用主が 3% を拠出し、政府が 1% を税額控除の形で補助する。

対して、「必要ない」と否定的な見解を示した。

「私は（もし大卒の人材が保育に必要とされるようになったら）とても多くの人材を失うことになると思う。私が抱えている何人かのスタッフについて考えてみると、彼女たちのなかでアカデミックな経験や能力を持つ人はまったくいないけれど、（子どもに対して）共感することができる人たちです。子どもたちにアカデミックな能力を与えることは正しいとは思えないし、幼児対象に働きたい教師をたくさん採用したなら、彼らは子どもの寝かせ方や子どもの（発達）水準についても知らないでしょうし、そうなったら私たちは素晴らしい保育を行う多くの同僚を失うことになるでしょう。GCSEの英語、数学と科学のレベルが必要なんて間違っている。（中略）子どもに対して本当に共感することが彼らに特別なものを与えるのであって、それは決して無視すべきではないと私は考えます。」

この園は時間制の短時間預かり保育から全日保育に移行している段階であり、3人のパート職員と12人の正規職員で運営されていた。しかし上記のように、レベルの高い保育者の採用には否定的であっても、人手不足は深刻な問題となっていた。いくつもの保育者派遣会社に募集を出したりしているが、そのルートで職に就く人は1年で次の職場に移ってしまう。また、面接時には適切と判断されても実際の保育スキル（特に安全管理）にギャップがあることが分かってきたという。それでも、そういう人たちがOJTで教えながら雇用するが、保育の専門性はイギリスでは認識されていないし、保育者は時給10から20ポンドの最低賃金で働いているのが実情だと語った。そして、来年度以降の30時間無償化について、「私たちはここにこのまま留まることは不可能」であり、「定年まで専門職として働くことに全く期待が持てない」と現在の民間ナーサリーの危機的状況を教えてくれた。

このように、養成校側では現場における「資格の高度化」は当然のことであり、政府の投資が復活さえすれば実現可能と考えているのに対し、保育現場では制度の改革についていけず質の向上どころか施設の維持すら危ういという認識のズレが生じていた。

4. 保育労働力の確保と「保育の質」

先述した各種レポートが懸念を示していた内容について、2016年7月まで教育省州政務次官であったSam Gyimah 保守党議員が先のNDNA（全英保育協会）年次総会でのスピーチ上で、政府が考えている対策の一部について触れている。その内容を要約すると、次の5点になる。

- ① スタッフの確保並びに有資格比率等は、政府主導で定めるのではなく保育施設の雇用者主導とする。
- ② GCSEの英語と数学のグレードC以上という要件がレベル3の資格要件として必要かどうかは今後検討していく。
- ③ 政府としては、EYP（Early Years Professional; レベル6）とEYTの養成プログラムを履修した大卒者によって、質の向上を進めたい。大卒者の（保育施設への）配置は政府が十分な補助金を出し、コースの受講料無償化と奨学金制度によって優秀な学生を集めていく。
- ④ 雇用者が実施する新卒教員の研修を政府が支援する。
- ⑤ 既存の保育従事者には、レベル3からレベル6への明確な昇進ルートの欠落がスタッフの退職につながっているため、この点に関して何らかの対応を今後検討する。

ここから推測される政府の就学前教育の方向性は、量ではなくあくまで質の向上に対して、政府主導ではなく雇用者主導で、変革を推し進めていくことである。

労働党政権下で全国2,500か所の貧困地域に建設が進められてきたチルドレンズ・センター（岩間, 2006）は、2010年に保守党政権になってからその多くが閉鎖もしくは予算削減により多くのサービスが中止、保育士が働きながら無料で学べた大学のコース（レベル6）⁹、保育士の資格取得コース（レベル3）は多くの自治体で有料になったという（ブレイディ, 2016b）。保育という仕事に求められる「質」は、階級移動の保障という観点から推し進めるのか、単に共働き世帯を増やすことで税収を増やすためなのかによって異なると考えられる。後者の場合は安全管理、小児科の知識に基づく救急法などこれまでレベル3の保育者が要請された「質の保障」により、「安全に預かること」に向けた質の整備となるだろう。しかし前者の場合は、政府が考えているように、レベル6からそれ以上の有資格者を養成し各施設に配置するための大規模な「投資」が必要となる。

ここで問題になるのがレベル6の養成には、通常であれば4年以上の時間とそれに付随するコストがかかるということである。また、保育の仕事の社会的地位が上がるような取り組みがなされない限り、養成課程に進学し保育職を目指す人口自体が増えない。日本でも待機児童の報道のなかで、保育者不足の理由を低所得と長時間勤務としていると、これから職業選択を迎える世代が保育職自体を選択肢から外す傾向に拍車がかかり、ますます人材不足に陥ることが予想される。さらに日本の場合は、保育者不足解消の1方策として、「子育て支援員」という20-25時間の短期研修を受けただけの「無資格者」を保育現場に配置するという策¹⁰をとる。イギリスがGCSEのグレードを要件に加えたことで資格水準を上げその結果保育者が減少したのに対し、日本では「資格がなくても保育の仕事に携われる」道を用意する。イギリスの保育政策が重視する保育職の魅力（attracting）は、無資格者が配置されるようになった日本の保育現場でどのように受け取られていくのだろうか。

質の高い保育者を量的にも確保したいのであれば、NDNA（2016）の指摘や前述の職業カレッジの教員のインタビューにあるように、資格取得者へのペイバック制度を中心とした国の投資が不可欠であると筆者は考える。どのような文化資本・経済資本の家庭に生まれた子どもにも、階級移動を可能にする水準の保育者の質を求めるならば、高等教育での学びは必須であろう。現在、国が保育士獲得のために、有資格者の再就職をマッチングする事業を推進しているが、成果が上がっていない。現状の資格のまま職場復帰を促すのではなく、例えば1種免許への移行のためのパートタイム・コース、保育教諭養成のためのパートタイム・コースを社会人対象として大学に設置し、卒業して保育職に就職した場合に、学費分をペイバックする制度を設けるといった「誘因」が必要ではないだろうか。広く告知すれば、子育て一段落世代で大学での学びに高い内発的動機を持つ中高年や、あと2、3年もすれば子どもが就学するので第2のキャリア形成を考えることができる世代に、保育職の魅力を損なわずアピールすることができるだろう。また現状の学部学生にとっても、「生涯学習」をしながらキャリア再形成を志す人生の先輩とともに授業を履修していくことは、職業観構築のうえで有効であると思われる。

今後この提案の実行可能性も含めて、今年度中に発表されるイギリス教育省の保育者雇用政策を分析するとともに、再就職者の確保に伴う困難を抽出する調査を実施していくなかで、質の向上と量の確保を同時にかつ効果的に推進できる支援策を検討していく。

⁹ 筆者が調査を実施している職業カレッジでは、Level3取得のためのパートタイム履修で年間2,982ポンド、Level6のディプロマ取得のためのフルタイム履修で年間7,500ポンドの学費が必要となっている。

¹⁰ 平成27年5月21日付厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「子育て支援員研修事業の実施について」

謝 辞

本研究中に引用した調査は、コーディネートを引き受けてくれた Dr. Marilyn Fryer (The Creativity Centre UK) をはじめ、South Devon College, Hayes Primary School, Rainbows Nursery Totnes の全面協力のもと行われました。関係各位に深く感謝申し上げます。

引用文献

- Ang, L. 2014 Chapter1 Introduction – The curriculum in diverse settings : defining curriculum. In Ang, L.(Ed) *The Early Years Curriculum : The UK context and beyond*, Pp1-11. Routledge.
- ブレイディみかこ 2016a ヨーロッパ・コーリング；地べたからのポリティカル・レポート . 岩波書店 .
- ブレイディみかこ 2016b 保育園から反緊縮運動を始めよう . at *プラス 29 特集保育* , Pp26-51, 太田出版 .
- Bruner, J. S. 1980 *Under Five in Britain*, Grant McIntyre Ltd. (ブルーナー, J.S. 佐藤三郎訳 1985 イギリスの家庭外保育 誠信書房.)
- Department for Education. 2014 Statutory framework for the early years foundation stage : Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five. (Published March 2014/ Effective September 2014).
- Department for Education. 2016a 30 hour free childcare entitlement : delivery model ; Government consultation response (November 2016).
- Department for Education. 2016b Speech Sam Gyimah : vision for early years workforce and Millie’s Mark. (<https://www.gov.uk/government/speeches/sam-gyimah-vision-for-early-years-workforce-and-millies-mark>)
- 岩間大和子 2006 英国ブレア政権の保育政策の展開；統合化，普遍化，質の確保へ . *国立国会図書館調査及び立法考査局レファレンス* , 56(4), 6-34.
- 中村勝美 2007 イギリスにおける保育制度の過去と現在；歴史的多様性をふまえた統合的保育サービスの構築 . *永原学園西九州大学・佐賀短期大学紀要* , 37. 103-120.
- NDNA 2016 *Annual Nursery Survey 2016 report - England*. National Day Nurseries Association. (http://www.ndna.org.uk/NDNA/All_About_Us/Surveys/Annual_Nursery_Survey_2016_England_report.aspx .)
- Nutbrown, C. 2011 Nutbrown Review : Mapping the early education and childcare workforce – a background paper. Department for Education.
- Nutbrown, C. 2012 Review of Early Education and Childcare Qualifications : Interim Report. Department for Education.
- Nutbrown, C. 2013 Foundations for Quality : The independent review of early education and childcare qualifications. Department for Education.
- Rutter, J. 2016 *2016 Childcare Survey*. Family and Childcare Trust. (<http://www.familyandchildcaretrust.org/childcare-survey-2016>.)
- Save the Children 2016 *Untapped Potential : How England’s nursery lottery is failing too many children*, The Save the Children Fund.

- 杉田浩治 2010 「自動加入方式」を採用する英国の新個人年金制度；行動経済学を取り入れた改革．
日本証券経済研究所トピックス, 2010年1月. (http://www.jsri.or.jp/publish/topics/pdf/1001_01.pdf)
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P. Siraj-Blatchford, I. and Taggart, B. 2004 The Final Report :
Effective Pre-School Education. *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project Technical
Paper12*, Institute of Education, University of London.
- 谷口雄治 2010 英国の NVQ から QCF への経過と背景について, *職業能力開発研究*, 28, 1-14.
- 埋橋玲子 2015 イングランドの保育従事者の資格 (EYT, EYE/Level3) について. *現代社会フォーラム*, 11, 26-38.