

2016年8月25日
東京大学大学院教育学研究科附属
発達保育実践政策学センター
センター長 秋田 喜代美

今、日本の保育の真実を探る —保育施設と自治体に対するアンケート調査結果の公表—

東京大学大学院教育学研究科附属 発達保育実践政策学センター (Cedep) では、2015年12月～2016年3月に「保育の質の保障・向上への取り組みに関する全国大規模調査」として以下の2つの調査を実施しました。「全国保育・幼児教育施設大規模調査」では、全ての形態の保育・幼児教育施設（幼稚園・認定こども園・認可保育所・小規模保育所・認可外保育施設）の保育者¹（園長、主任、5歳児・3歳児・1歳児担任）を対象とし、7076施設（園長票でカウント）、30700名の保育者から回答を得ました。「全国基礎自治体調査」では、全国の基礎自治体の首長及び子ども・子育て支援担当部局担当者を対象とし、577名の首長と811名の担当者から回答を得ました。

近年、子どもの発達を支える「保育の質の保障・向上」が各国で政策上の優先課題の一つとされ、保育の質に関する調査研究に基づく政策形成の動きが活発化しています。日本では、2015年4月より子ども・子育て支援新制度が施行され、保育の量的拡充とともに質の向上が目指されています。しかし、多様な施設形態を包含し、基礎自治体に幅広い裁量を与える新制度の下では、保護者や地域のニーズに応じたきめ細かな対応が可能になる一方で、保育の質の施設間・地域間格差が生じることも懸念されています。

そこで、保育・幼児教育施設の保育者並びに基礎自治体の首長と担当者の認識から、保育の質に関わる取り組みの現状と課題を把握することを目的として調査を実施しました。今回は、特に、日本における取り組みの特徴と、施設間・地域間の差異に焦点を当てた分析を行いました。この結果を、今後のあり方について議論していくための基礎資料として社会に広く発信したいと考えております。

1. 全国保育・幼児教育施設大規模調査

本調査では、日本の保育・幼児教育施設における「保育の質の保障・向上」に関連する取り組みの実態・課題を明らかにするため、「保育の質」のうち、主に以下の3点に焦点をあてた分析を行いました。一つ目は、「構造の質」（物的・人的環境の全体的な構造）のうち、労働環境の実態を反映するものとしての保育者の負担感・体調・満足感です。二つ目は、「プロセスの質」（保育者²と子どもたち、子どもの同士、保育者同士のかかわり）のうち、保育者と子どものかかわりとかかわりを間接的に支える保育環境構成です。三つ目は、「実施運営の質」（現場のニーズへの対応、効果的なチーム形成のための運営）のうち、園長のリーダーシップ、なかでも近年様々な領域で注目されている「分散型リーダーシップ」です。

¹ 本調査では、保育・幼児教育施設における保育及び教育を含むものとして「保育」あるいは「保育・幼児教育」という用語を用いる。また、「保育者」は、幼稚園教諭・保育教諭・保育士・その他の保育実践に携わっておられる全ての方を含むものとする。

² 保育士や幼稚園教諭だけでなく、免許や免許を保持していない保育者も含む。

「構造の質」「プロセスの質」「実施運営の質」はいずれも、保育の質を構成するものとして重要視されてきましたが、日本全国の全施設形態における実態や課題を明らかにした調査は、これまでにありませんでした。しかし、子ども・子育て支援新制度施行により、大都市部／人口減少地域あるいは共働き世帯比率の違い等、地域の実情に応じた自治体独自の取り組みが可能となった一方で、保育の質の格差につながらないかが懸念されています。子どもの経験や発達の保障について注意深く検討していく必要があります。また、「保育の質」に関する国際的な議論では、日本あるいは東アジア特有の保育の良さが必ずしも反映されないと指摘されています。こうした背景をふまえ、本調査の結果から、日本の保育の課題を明らかにすると同時に、日本の保育の良さについて発信するための基礎資料も提出できればと考えております。

本報告では、全国すべての施設形態から得られた回答をもとに、特に第一の視点（負担感・体調・満足感）と第二の視点（保育環境構成・かかわり）に焦点を絞り、調査結果をお伝えします（第三の視点であるリーダーシップに関しては、9月17日の当センター主催シンポジウムにてご報告します）。今回は、都市区分（政令指定都市・中核市・東京23区・その他の市町村）や施設形態による比較結果に基づき、地域の実情に応じた実態や課題もご報告いたします。

本調査の主な結果は、以下の通りです。

保育者の労働の実態（負担感・体調・職務満足感）

⇒給与や人手不足の問題だけでなく「事務作業負担」「仕事の責任に対する重圧」の軽減にも目を向ける必要がある

・担任保育者（1・3・5歳児クラス担任）が最も負担感を強く認識していたのが、「事務作業負担」「仕事の責任の重さ」「保育者の不足」でした（いずれも上位3項目にランクイン）。「給与の不足」も負担感が強く感じられている項目の上位に入っていましたが、それよりも「事務作業負担」「仕事の責任」「保育者不足」の方がより強く認識されていました。そして、「事務作業負担」は、労働環境にまつわる様々な項目、具体的には「労働時間の長さ」「保育者の不足」「休憩時間が取れないこと」「休暇を取れないこと」を強く感じていることと強く関連していました。後述するように、「労働環境・待遇にまつわる負担」は保育者の職務満足感の低下や体調不良と関係していました。このため、今後は、給与等の待遇面での課題だけでなく、事務作業の負担軽減に関する課題に、園レベル（園長や主任等の管理職）だけでなく、よりマクロなレベル（自治体や国レベル）で積極的に取り組んでいく必要があると考えられます（例：日誌や保育記録にデジタルツールを利用する、入退園等諸手続きの簡素化をはかる等）。

⇒待遇や事務作業負担等含む「労働環境・待遇にまつわる負担」が他に比べ強く感じられている

・保育者の負担感は4つの観点「労働環境・待遇にまつわる負担」「園内の人間関係に関する負担」「子ども・保護者対応に関する負担」「素材教材・研修時間の不足にまつわる負担」に分かれており、そのうち、「労働環境・待遇にまつわる負担」が他の観点に比べて強く感じられていました。

⇒労働負担が大きい一方で、職務満足感も比較的高い水準にある

・保育者の職務満足感（転退職意図含む3項目の平均得点）は、保育者全体（園長・主任・担任）で比

較的高い値を示していました（5段階評価で平均 3.5 ポイント以上）。したがって保育者は「労働環境・待遇にまつわる負担」を比較的強く感じると同時に、やりがいも比較的強く感じられていることがわかりました。

⇒「労働環境・待遇にまつわる負担」「園内の人間関係にまつわる負担（特に管理職との関係）」は担任保育者の職務満足感の低下を、「労働環境・待遇にまつわる負担」は体調不良を招いている可能性

・担任保育者が4種類の職務負担感をそれぞれどの程度強く感じているかが、職務満足感や体調不良（疲れ・眠気・頭痛・腹痛の4項目）にどのような影響を与えているかを分析しました。その結果、担任保育者全て（1・3・5歳児クラス）で、「労働環境・待遇にまつわる負担」が職務満足感の低さ、および体調不良と関係していました。また、「園内の人間関係にまつわる負担（とりわけ管理職との関係性）」は、職務満足感の低さと関係していました。

「園内の人間関係にまつわる負担」は、それ自体の平均点は低かったものの、職務満足感の低下に対する効果は「労働環境・待遇にまつわる負担」と同程度であることがわかりました。以上より、①「労働環境・待遇にまつわる負担」は多くの保育者において比較的強く感じられており、それが強く認識されるほど職務満足感の低下および体調不良を招く可能性があること、②多くの保育者は概ね「園内の人間関係にまつわる負担」をそれほど強く感じていないものの（人間関係は良好であると評価しているものの）、それが強く認識される場合には「労働環境・待遇にまつわる負担」とは独立して、職務満足感の低下（転職意図）につながる可能性が示されました。

以上の結果は、離職防止・保育者の体調やメンタルヘルスの維持・向上のためには、園長や主任等の管理職が、労働環境の管理・改善や職員同士の関係性のマネジメントに意識的に取り組んでいく必要があることを示唆しています（管理職としての資質向上の必要性）。なお、先述の通り「労働環境・待遇にまつわる負担」の中で最も強く認識されていたのは「事務作業にまつわる負担」であるため、園だけでなく自治体や国レベルでその解消に努めていく必要があると言えます。

園の保育環境構成に対する担任保育者の評価

⇒室内外の活動スペースの確保の問題、東京23区で施設間差大きく

・担任保育者が園の保育環境について評価した項目のうち、室外の環境に関する評価項目「園庭や近隣の公園などの、体を動かす遊びのできる環境が確保されている」のスコアが、担任票全て（1歳・3・5歳児クラス）において、認可保育所・認定こども園・幼稚園に比べて小規模保育所・認可外保育施設（地方単独保育事業を含む）で低いという結果が得られました。そして、こうした施設間でのスコアの違いは東京23区でより顕著に認められました。

・同様に、室内環境に関する担任保育者の評価項目「室内に、子どもがハイハイしたり、歩き回ったりできる空間が確保されている（1歳児クラス）」「室内に、くつろぎの場として、子どもがのんびりし、静かな遊びをしたり、休んだりできる空間がある（1・3・5歳児クラス）」でも、認可保育所・認定こども園・幼稚園の評定平均値に比べて、小規模保育所・認可外保育施設（地方単独保育事業を含む）のスコアが低いという結果が得られました。室外の遊び環境に関する項目と同様、こうした施設間の評定値の差は、東京都23区で顕著に認められました。

・上記以外の保育環境に関する評価項目（担任保育者による評価）についても、その多くで同様の施設

間差が得られたため、室内外の動的・静的環境の確保を含めた保育環境全般について、小規模保育所・認可外保育施設は他の施設形態に比べて課題があると言えます。こうした保育環境の違いが子どもの心身の発達にいかなる影響があるのかを明らかにするための縦断的研究を早急に実施する必要があると考えられます。

保育者の子どもへのかかわり

⇒ “子どもへのかかわり” に対する意識が非常に高く、その中でも「共感・受容・傾聴」と「集団での遊び・活動の支援」を意図したかかわりが日本の保育の良さであることが定量的に把握された

・“子どもへのかかわり” に関する項目（担任評価）の評定スコアを統計的に解析した結果、“子どもへのかかわり” には複数の観点があり、1歳児クラスでは①受容・共感・傾聴、②自発的な遊び・活動の支援、③生活・遊びのきまりの明示の3つ、3歳児クラス・5歳児クラスでは①好奇心・探求心をふまえた遊び・活動の支援、②受容・共感・傾聴、③集団での遊び・活動の支援、④温かく受容的な雰囲気、⑤生活・遊びのきまりの明示の5つがあることが分かりました。

・“子どもへのかかわり” の観点別に平均得点を算出したところ、全ての観点で平均スコアが高かったため（5段階中4ポイント以上）、日本の保育者の“子どもへのかかわり” に対する意識の高さを伺うことができました。複数の観点の中でも、特に「受容・共感・傾聴（1・3・5歳児クラス）」「集団での遊び・活動の支援（3・5歳児クラス）」の得点が非常に高く、ここに日本における保育の特徴や良さを見出すことができます。

・なお、“子どもへのかかわり” に関する観点のうち、①好奇心・探求心をふまえた遊び・活動の支援（3歳児・5歳児クラス）、④温かく受容的な雰囲気（5歳児クラス）」は他の観点に比べて平均値が低かったため、これらは日本の保育における今後の課題と言えます。特に前者（好奇心・探求心をふまえた遊び・活動の支援に関するかかわり）は、幼児期の学びや科学的思考の支援につながるかかわりであり、諸外国ではこうした保育者のかかわりを定量的に把握し改善につなげるための測定ツールも開発されています（例. 秋田・淀川、2016）。また、海外の先行研究ではこうしたかかわりが小学校以降の認知発達を促すというデータが得られています（例えば英国 EPPE 調査）。したがって、日本の保育の良さや強み、独自性を保ちながら、諸外国の先進的な取り組みを参考としていく必要がある。

⇒認可外保育施設で回答率低く、保育の質の保障に向けた行政による積極的なモニタリングが必須

・今回、ベビーホテルを除く全ての認可外保育施設（地方単独保育事業を含む）に調査票を送付したが、他の施設形態に比べ回答率が低いものでした（15%程度）。そのうち、都道府県知事等による指導監督基準を満たす旨の証明書³を交付されていない施設は129施設しか返送されてきませんでした。したがって、こうした施設のモニタリングを行政が積極的に主導し、保育の質の保障を進めていく必要があると考えられます。

³ 厚生労働省が定める認可外保育施設に対する指導監督基準を満たすことを各都道府県が証明するもの。

2. 全国基礎自治体調査

本調査の目的は、「保育の質の保障・向上」を図るために、市区町村における子ども・子育て支援の現状と今後の課題を明らかにすることです。具体的には、乳幼児期の保育・教育について**首長と子ども・子育て支援行政の担当者**の認識をそれぞれ検討しました。首長調査のポイントは、そもそも首長が子ども家庭福祉や乳幼児期の教育にどの程度関心があるのか、関心のある首長はどのような特徴を持っているのかです。担当者調査では、子ども・子育て支援新制度施行後の取り組みと、保育・幼児教育施設等を支援する保育・幼児教育アドバイザーの配置状況に注目しました。

首長の関心

⇒54%の首長が子ども家庭福祉・乳幼児期の教育に一定の関心を持っている

- 福祉・教育に関する行政課題のうち自治体で重点的に取り組むべき課題（上位3つ）として、子ども家庭福祉（在宅子育て支援を含む）を挙げる首長は42%、乳幼児期の教育を挙げる首長は22%です。
- 子ども家庭福祉と乳幼児期の教育のいずれかを挙げる首長は54%です。

保育・幼児教育アドバイザーの配置状況

⇒保育施設等を支援する保育・幼児教育アドバイザーを1名以上配置している自治体は28%に過ぎない

- 保育・幼児教育アドバイザーとは、乳幼児期の保育・教育の質の向上のための取り組みや地域住民の保育・教育施設への入園支援等を担当する職員です。
- 常勤のアドバイザーが1名以上配置されている自治体はわずか15%で、常勤と非常勤を合わせても28%にとどまります。
- 調査結果によると、アドバイザーは公立だけでなく私立の保育施設にも訪問しており、保育施設への助言、地域住民の相談への対応、保育施設の合同研修の開催や講師といった幅広い業務を担当しています。

調査概要

調査名称	「保育の質の保障・向上への取り組みに関する全国大規模調査」
調査目的	保育の質の保障・向上に関する取り組みの現状と課題を把握し、今後のあり方について議論するための基礎資料を提示する。
調査方法	郵送法による質問紙調査
調査時期	2015年11月～2016年3月
調査対象	<p>① 全国保育・幼児教育施設大規模調査 幼稚園・認定こども園・認可保育所・小規模保育所・認可外保育施設の保育者（園長、主任、5歳児・3歳児・1歳児担任）を対象とし、7076施設（園長票でカウント）、30700名の保育者から回答を得た。回答率は全体で37%であり、施設ごとでは園長票で17%～53%であった。</p> <p>② 全国基礎自治体調査 全国基礎自治体（1718）の首長と子ども・子育て支援担当部局担当者を対象とし、577名の首長（回答率34%）と811名の担当者（回答率47%）から回答を得た。</p>
代表的な調査項目	<p>① 全国保育・幼児教育施設大規模調査 職務満足感、職務負担感／体調・健康／自園の保育の質評価／日々の実践における手ごたえ・やりがい、困難・課題（全票共通） リーダーシップ／運営状況（園長・主任票） クラス環境／子どもとのかかわり／保育計画と実践（担任票）</p> <p>② 全国基礎自治体調査 公約、政策方針／乳幼児期の保育・教育関連の政策形成・実施／福祉・教育全般に関する行政課題／子ども・子育て支援関連の行政・政策（首長票） 子ども・子育て支援新制度について／乳幼児期の保育・教育の質向上に関する取り組み／指導主事および保育・幼児教育アドバイザー（担当者票）</p>
調査企画・分析メンバー	<p>東京大学大学院教育学研究科附属 発達保育実践政策学センター</p> <p>センター長 秋田喜代美（東京大学大学院 教育学研究科 教授） 副センター長 遠藤利彦（東京大学大学院 教育学研究科 教授） 運営委員 村上祐介（東京大学大学院 教育学研究科 准教授） 専任教員 野澤祥子（発達保育実践政策学センター 准教授） 専任教員 淀川裕美（発達保育実践政策学センター 特任講師） 専任教員 高橋翠（発達保育実践政策学センター 特任助教） 専任教員 関智弘（発達保育実践政策学センター 特任助教） 協力研究者 島田桂吾（静岡大学 教育学部 講師）</p>