

幼児教育・保育政策の課題

海外の動向をふまえて

2016年3月27日

日本学術会議主催学術フォーラム

株式会社日本総合研究所
池本 美香

次世代の国づくり

Copyright (C) 2012 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1-1

1. 幼児教育・保育の指針づくり

- 幼児教育・保育の指針をめぐる海外の動き
教育施設と福祉施設の指針を一元化し、すべての子どもに質の高い保育の提供を目指す
ニュージーランド、スウェーデン、イギリス、オーストラリアでは0~5歳の教育・福祉施設共通の指針
所管も教育担当省庁で一元化
国連の子どもの権利条約を重視
多様性、アイデンティティ、意見を持って表現すること、遊びを中心とした保育、家庭との連携など
- 日本の幼児教育・保育の指針をめぐる動き
近く保育所保育指針、幼稚園教育要領の予定
ただし、いまだに一元的な指針づくりは検討されていない
「すべての子どもに等しく質の高い教育の機会を保障する」という視点が希薄
幼児教育無償化への合意を得るためには、質の高い幼児教育を目指す一元的な指針作りが不可欠

次世代の国づくり

2

Copyright (C) 2012 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1-1

2. 保育者をめぐる制度改革

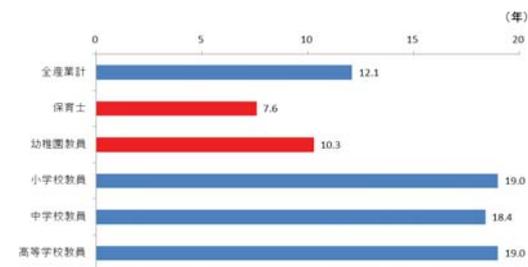
- 日本の保育士不足の背景
賃金水準の低さ、仕事の負荷の増大(アレルギー対応、親支援・親対応、保育時間の増加など)、社会的評価の低さなど
- 海外における保育者をめぐる制度の動向
日本は小学校教員と幼児期の保育者の給与格差がOECDで最も大きい(OECD平均94%に対して日本は61%。ニュージーランドは同水準、スウェーデン9割、イングランド7割。)
幼児期も学校教育の一環と位置付ける動き(教育的価値が重視されることで、保育者の社会的評価が高まる。スウェーデンでは2009年に「家庭的保育」が「教育的ケア」に名称変更。イギリスでは家庭的保育者のネットワークに教員資格を持つコーディネータを置くことを義務付け。)
保育者の資格に対する信頼性アップ(ニュージーランドでは大学卒業程度の資格レベル、資格付と機関の質も評価、仮免許を経て正式な教員登録というステップ、登録後は3年ごとに更新が必要、犯罪歴等のチェックも義務付け、資格に見合った処遇のための補助)
資格取得方法の柔軟性(過去の学習経験をカウント[RPL: Recognising prior learning]、働きながら資格を取得、研修休暇取得への補助、研究者・自治体行政官、特定の教科教員などへの道)
保育者の負担の軽減(家庭的保育の取り次ぎ機関、事務手続きの簡素化、親の協力、短い保育時間、昼食時間は親が面倒を見る国など)
高い資格の保育者を中心にチームで保育の質を高める方向

次世代の国づくり

4

Copyright (C) 2012 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1-1

【日本】保育士・教員の勤続年数



(資料)厚生労働省「平成25年賃金構造基本統計調査」、文部科学省「平成25年度学校教員統計調査」
(注)保育士、全産業計は勤続年数、幼稚園、小・中・高等学校は平均勤務年数。

次世代の国づくり

6

Copyright (C) 2012 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1-1

- 目次
 1. 幼児教育・保育の指針づくり
 2. 保育者をめぐる制度改革
 3. 親の参画の促進
 4. 保育の質の評価
 5. 3歳未満児の保育
 6. 子どもの権利としての保育

- 参考文献
 - 池本美香「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総研『JRIレビュー』Vol.4, No.34、2016年2月6日
 - 池本美香「保育士不足を考える一幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方」日本総研『JRIレビュー』Vol.9, No.28、2015年5月8日
 - 池本美香「子ども・子育て支援新制度における国の役割」日本総研『JRIレビュー』Vol.3, No.22、2015年1月23日
 - 池本美香(編著)『親が参画する保育をつくる一国際比較調査をふまえて』勁草書房、2014年
 - OECD, *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, 2012
 - OECD, *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*, 2015

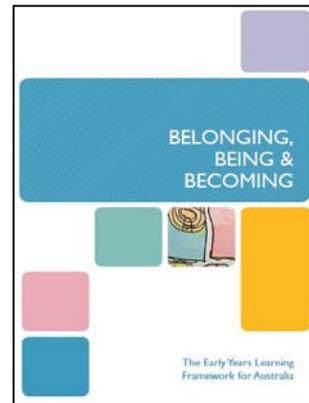
次世代の国づくり

1

Copyright (C) 2012 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1-1

【オーストラリア】幼児教育・保育指針(2009年)(0~5歳)

- はじめに
国連の子どもの権利条約との整合性について記載
- 5つのアウトカム
- ① アイデンティティ(自分が何者か、何をしたいのか)
 - ② 社会とのつながり
 - ③ 幸福感
 - ④ 学びに対する自信
 - ⑤ コミュニケーション

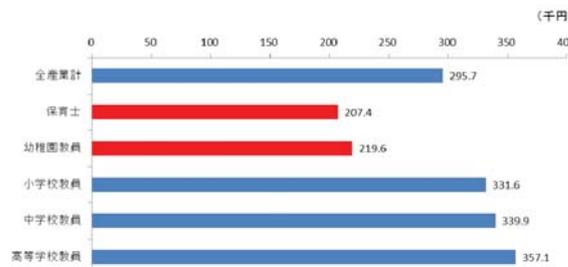


次世代の国づくり

3

Copyright (C) 2012 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1-1

【日本】保育士・教員の賃金



(資料)厚生労働省「平成25年賃金構造基本統計調査」、文部科学省「平成25年度学校教員統計調査」
(注)保育士、全産業計は所定内給与、幼稚園、小・中・高等学校は給料(本俸)額(手当及び調整額は含まない)。

次世代の国づくり

5

Copyright (C) 2012 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1-1

幼児期の保育者に対する資格更新制度の導入状況

更新頻度	教員	保育職員	家庭的保育者
毎年更新			カナダ・マニトバ州
3年ごとに更新	ニュージーランド カナダ・ブリティッシュコロンビア州 アメリカ・ジョージア州	ニュージーランド カナダ・ブリティッシュコロンビア州 イギリス・スコットランド	カナダ・プリンスエドワードアイランド州 ドイツ
5年ごとに更新	アメリカ・マサチューセッツ州 アメリカ・ノースカロライナ州 アメリカ・オクラホマ州		
5年ごと以上に更新	ベルギー・フラマン語圏 日本		
更新なし	フィンランド イタリア ポーランド ドイツ 韓国 カナダ・マニトバ州 メキシコ ルウェー スロベニア	フィンランド イタリア ポーランド	フィンランド イタリア ポーランド

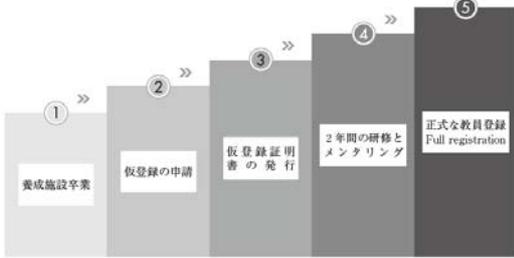
(資料) OECD, 2012, *Quality Matters in Early Childhood Education and Care*, Japan p.49 Table 3.3をもとに日本総合研究所作成
(注)教員は、小学校就学前の1~3年間、主に教育を目的とする施設の職員。保育職員は、親の就労等の理由で子どもを預かることを主たる目的とする施設の職員。家庭的保育者は、自宅等で数人の子どものみを預かる保育者。ニュージーランドは教員と保育職員の資格に区別がない。

次世代の国づくり

7

Copyright (C) 2012 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved. 1-1

【ニュージーランド】正式な教員登録に至る過程



(資料) New Zealand Teachers Council, Your teaching career: A guide to provisional registration P4

【ニュージーランド】保育所・家庭的保育への補助制度

※補助が上乗せされる条件として、実際に幼児教育教員に対し資格に合った賃金が支払われていることの証明が施設に求められている。

		2歳未満	2歳以上	週20時間の無償教育
全日制保育所	教員の割合が80%以上	\$12.12	\$6.70	\$11.43
	教員の割合が50~79%	\$10.97	\$5.78	\$10.41
	教員の割合が25~49%	\$8.86	\$4.61	\$9.15
家庭的保育	教員の割合が0~24%	\$7.57	\$3.83	\$8.34
	保育者が一定の資格を保有	\$8.31	\$4.45	\$9.27
	それ以外	\$7.28	\$3.94	\$8.76

(資料) NZ Ministry of Education, Funding Handbook Appendix one
(注) 2014年7月以降の子ども1時間当たりの国の補助金額。
週20時間の無償教育は3, 4, 5歳児が対象。
ここでの教員には、幼児教育教員のほか、小学校教員も含まれる。

3. 親の参画の促進

■親の参画の形態

行事への参加、保育参観→保育参加、園の仕事の分担→運営委員会への参加→親協同保育

■海外でなぜ親の参画が目立っているのか

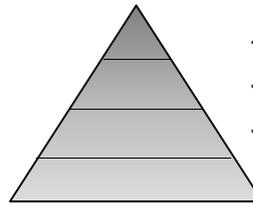
財源・人手不足のもとでの保育の質向上(親の特技などを生かした保育)
親が保育の質をチェックでき、改善策を考えられる(保育の質に最も関心が高いのは親であり、保育の質を日常的にチェックできるのも親である、という考え方)

親の学び・親同士のつながりによる家庭教育の質向上
親が持つ情報と保育者の持つ情報を合わせることで子どもにとって最適な保育が可能に
「親の参画=保育の質が高い」という認識
公的財源の制約が強まるなか、公的投資効果が高いという見方

■保育者と親の関係の見直し

保育サービスの消費者、顧客もしくは支援の対象 → 共同生産者、パートナー
From Parents to Partners/Parents as Partners/Working with Parents in the Early Years など
保育の質向上に向け、親の参画を生かす方策を検討すべき。
ただし、「保育に欠ける」子どもを預かる保育所では、親の参画が困難が現状。
親の労働時間のあり方についての議論も重要。

幼児教育・保育施設における親の参画形態およびレベル



(資料) 韓国女性部資料
(出典) 韓松花「韓国: 親の参画を通じた保育の民主化の模索」池本美香編著『親が参画する保育をつくる』P.114

海外における親が運営する幼児教育施設・保育施設

(ニュージーランド) 親主導の幼児教育施設「プレイセンター(Playcentre)」



絵本の読み聞かせをする親



幼児教育や運営に関する親の学習会



活動理念“Families growing together”を表すロゴマーク

保育所、幼稚園に次ぐ第三の幼児教育施設で、全国に約500ヶ所。保育教員の確保が難しい地方などで、親が学習しつつ先生役を務める方法が生まれ、政府も60年以上前から補助。親の協同により質の高い幼児教育を目指す取り組み。
(カナダ) プリティッシュコロンビア州などでは、州レベルの団体が傘下の施設をサポート。親協同保育は、親が保育の質をチェックでき、自ら質を改善することができるというメリット。
(スウェーデン) 1980年代ごろから親協同保育が公的支援の対象となり発展。
(フランス) 1968年に大学で始まり、80年代より公的補助。2000年に法的な承認。
(韓国) 2005年に親協同保育施設が法制化され、統計でも施設・児童数が把握されている。

【アメリカ】 親協同保育の広がり

アメリカ最初の親協同保育は1916年にシカゴ大学でスタート。1958年にテイラー博士の本『Parents and Children Learn Together』出版。1960年全国団体発足。1964年にPCPI (Parent Cooperative Preschools International) に名称変更。

カリフォルニア州では団体に171施設(施設数の1.2%)が所属。テイラー博士が1927年に立ち上げた施設(Children's Community Center)も残る。

親協同保育は、親のボランティアで保育料を安く抑えられるメリット。基本哲学は、親のための施設ではなく、「子ども・親・教師が共に学ぶ場所」(下図)。「ファミリーズ・ファースト」という考え方。

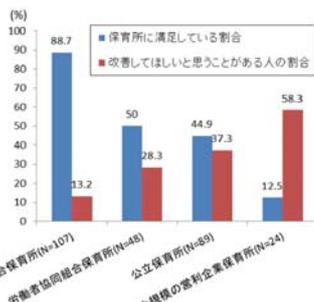


PCPI (2004) How to Start a Preschool or Child Care Cooperative
次世代の国づくり



(資料) University of Wisconsin Center for Cooperatives, Research on the Economic Impact of Cooperatives

【スウェーデン】 保育所の親の満足度 (運営形態別)



(注) 満足度は7段階のうち「どちらかといえば満足」「満足」「とても満足」の合計。
(資料) 浅野由子「スウェーデン: 親子と保育者の『共同生産』」池本美香編著『親が参画する保育をつくる』P.102図表6-3をもとに作成。

海外の幼児教育・保育施設の運営上の決定への親の参画

親協同保育はかなりハードルが高い。最近では、親が所有はしないが、運営には参画するかたちを推奨する動き。

(ノルウェー) 親のおおよび親をメンバーに含む運営委員会の設置が、すべての保育施設に2005年に義務付けられた。
(デンマーク) 1998年に親が参加する運営委員会の設置義務付け。給食導入についての投票を行う、採用の面談に親が参加するなど、親に決定権がある。
(韓国) 2012年に親協同保育施設以外の施設(含む幼稚園)に、運営委員会の設置義務化。予算、保育時間、職員の勤務環境、運営規定などに親が発言できる。
(カナダ) サスカチュワン州: すべての幼児教育・保育施設に親理事会もしくは親諮問委員会の設置を義務化。ケベック州: すべての施設に親が3分の2を占める理事会の設置義務。親による民主的な管理を重視。
(ドイツ) 「親の集い」や親の代表による「親評議会」を通じて、親が保育や教育へ参画する権利が法的に保障されている。
(オランダ) 保育施設には親委員会(施設運営者・職員・親)、4歳から入学可能な学校では参加協議会(学校・親・中等学校では生徒も)の設置が法的に義務付けられている。
(イギリス) 公立幼稚園には親も含む学校理事会設置。学校理事に職場を休む権利。子どもセンターには、学校理事会の様な決定権はないが、親の意向反映のためアドバイザー・ボードの設置義務。

海外の幼児教育・保育施設におけるその他の親の参画

- 保育中の子どもへのアクセスの保障
いつでも時間ができたときに園に行き、子どもと一緒に遊んだりおやつを食べたりできる。
- 親向けのハンドブック
ルールなどについて文書化することで、親の参画に関するトラブルを防止。
- 親の特技を生かした貢献を奨励
手作り活動、調理、園芸、スポーツ、音楽、読み聞かせ、施設の修繕など。
- 保育のモニタリング
監査は年に一度など。保育の質に最も関心が高く、頻りに施設に出入りしている親が質を評価。その際、良い保育とは何かについて親の理解を得るための情報提供も行う。
- 家庭訪問
お誕生日会をその子どもの家庭で行うなど。より多くの情報があることで、保育の質が高まる。
- 夕方や休日の交流の機会
土曜日の親子クッキング、夕方にテーマごとの集まりなど。親同士が知り合い支え合う関係づくり。
- 親のための場所
保育は親と園との共同生産。コーヒーを飲みながら、親同士、親と教員がコミュニケーション。
- 親に施設への補助金額を知らせる
韓国の保育電子バウチャー。補助金額を知ることで、保育の質に対する親の関心が高まる。

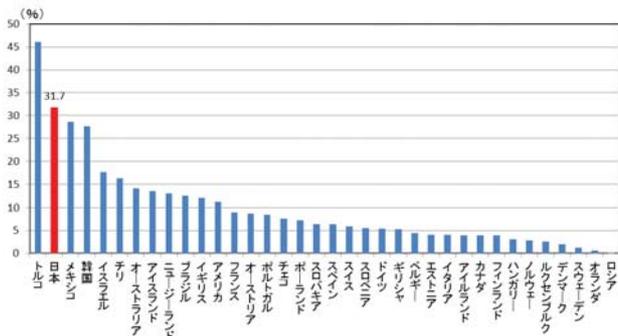
【ドイツ】 幼稚園における親の居場所

入口近くにある親のためのカフェコーナー

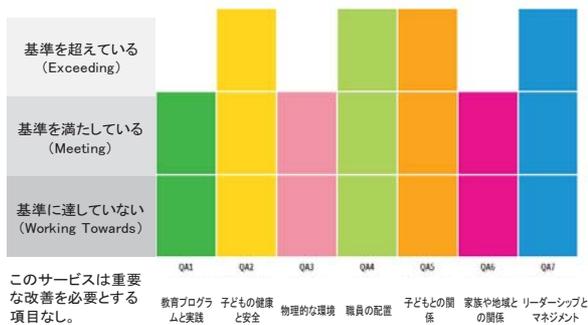


お迎えの時に森のような園庭でくつろぐ親たち

長時間労働（週50時間以上）の割合



オーストラリアの保育施設の評価結果の例



(資料) <http://www.acecqa.gov.au/national-registers>

5. 3歳未満児の保育

■海外における3歳未満児の保育の位置付け

教育の場としてすべての子どもに保障する動き

韓国:2004年より、保育所は親の就労の有無にかかわらず子どもが利用できる施設に。

ノルウェー:以前は1,2歳児で保育所を利用していない家庭に、在宅育児手当を支給。しかし、保育所を利用した方が、子どもが他の子どもと遊べること、親も様々なサポートを得られ、仕事に就くこともできて、家庭教育にもプラスになるという判断で、在宅育児手当の支給期間を短縮。子どもに保育所を利用できる権利を付与。

イングランド:幼児教育の無償化を一部の2歳児にも拡大。仕事を持たない親が子どもを預ける時間に、園の手伝いをしたり、就職に役立つことを学んだりすることで、親の就労を促進。親の精神的安定、家庭の経済的な安定が、子どもの能力向上に不可欠という考え方。

スコットランド:妊娠時から3歳までの教育指針

ドイツ:少子化で子どもの数が減ることにもない、幼稚園が3歳未満や学童保育にも取り組む動き。

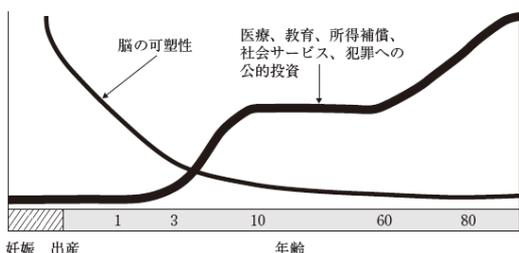
■日本の3歳未満児保育のあり方

未就学児の人口は減少傾向。

新制度ではひろば事業のようなかたちでの整備を想定しているが、教育の視点が不足。

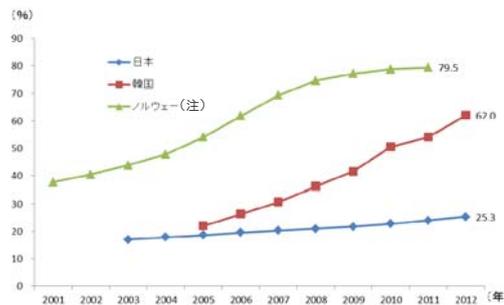
幼稚園が子どもの教育の充実の観点から3歳未満児へも対応できる可能性。

脳の発達と公的投資の関係



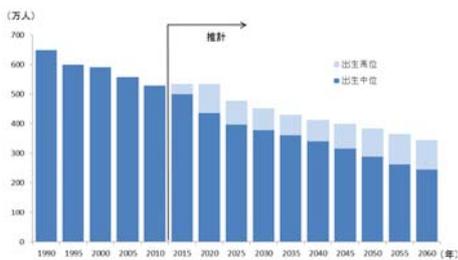
(資料) Dall, C., White, E.J., Rockel, J., Duhn, L., with Buchanan, E., Davidson, S., Ganly, S., Kus, L., & Wang, B. [2011]. Quality early childhood education for under-two-year-olds: What should it look like? A literature review, Report to the Ministry of Education, Ministry of Education, New Zealand.

3歳未満の保育所利用率の推移



(注) 日本・韓国は3歳未満、ノルウェーは1,2歳児。日本の利用率には認可外保育施設が含まれていない。(資料)厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」、韓国保健福祉部「保育統計」、韓国安全行政部「住民登録人口統計」、Statistics Norway, Facts about Education in Norway 2013

【日本】5歳未満人口の推移



(資料) 総務省統計局「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」

(注) 出生中位では、合計特殊出生率は、2010(平成22)年の実績値1.39から2014(平成26)年まで、概ね1.39で推移し、その後2024(平成36)年の1.38に落ちるまで緩やかに低下し、以後やや上昇して2030(平成42)年の1.34を経て、2060(平成72)年には1.39になると推定。出生高位は、合計特殊出生率は、2010年実績値1.39から2020(平成32)年1.61まで上昇し、2060年には1.60へと推移、いずれも死亡率は中位。

6. 子どもの権利としての保育

日本では昨今、「女性の活躍推進」の観点から、保育が「受け皿」として議論される傾向

海外では、国連の子どもの権利条約に照らして、保育のあり方を見直す動き

すべての子どもに保育を受ける権利 ←教育・遊びの権利、親が支援を受ける権利

保育の質の確保 ←虐待・放任からの保護、意見表明の権利、多様性の尊重

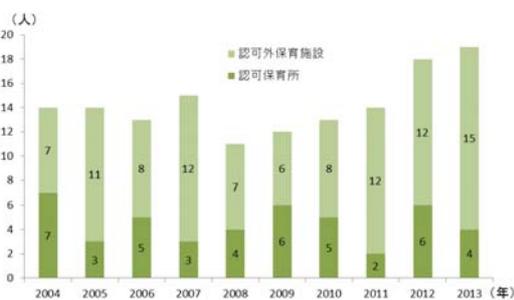
保育者の犯罪歴チェックの義務付け

国が全国の保育の質を評価

保育制度改革の起点は子どもオンブズマンの設置

保育者等により子どもオンブズマン設置に向けた運動ができないか

保育施設における死亡事故報告件数



(資料) 内閣府「教育・保育施設等における重大事故の再発防止策に関する検討会」(2014年9月9日)資料3

諸外国における子どもオンブズマン設置の動き

導入年	国名	名称(英称)
1981年	ノルウェー	Barnombudet (The Ombudsman for Children)
1989年	ニュージーランド	Office of the Children's Commissioner
1991年	オーストラリア	Kindex & Jugend-Anwaltschaft des Bundes (Federal Children's Ombudsman)
1998年	スウェーデン	Barnombudsmannen (The Children's Ombudsman)
1994年	デンマーク	Børneombudet (National Council for Children)
1995年	アイスランド	Umboðsmaður Barna (The Ombudsman for Children)
1998年	ギリシャ	Ευρωπαϊσος των Ηλικιών (Ombudsman for Children's Rights)
2000年	フランス	Défenseur des enfants (Defender of Children)
	ポーランド	Rzecznik Praw Dziecka (Children's Ombudsman)
2001年	イギリス(ウェールズ)	Children's Commissioner for Wales
2000年	イギリス(北アイルランド)	Northern Ireland Commissioner for Children and Young People
2004年	イギリス(スコットランド)	Scotland's Commissioner for Children and Young People
	アイルランド	Ombudsman for Children
2005年	イギリス(イングランド)	Children's Commissioner for England
	フィンランド	Lapsiasiavaltuutetu (Ombudsman for Children)
2000年	韓国	아동권리모니터링센터 (Children's Rights Monitoring Center)
2011年	オランダ	de Kinderombudsman (Ombudsman for Children)
2011年	イタリア	Istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (Ombudsman for childhood and adolescence)

(注) オーストラリア、カナダ、アメリカ、ドイツは州ごとに設置されており、互レベルの機関はない。(資料) 各運営者をもとに日本語等作成。