

数字をもとに語り合う 幼児教育界の「今」と「これから」

少子化や保育ニーズの多様化が進む中、2023年4月にはこども家庭庁が設置されるなど、幼児教育を取り巻く状況は大きく変化を続けています。グラフやデータなどが示す数字は客観的な指標となるため、変化する幼児教育界を捉えて今後の課題を明確にする一助となります。保育システム研究所代表取締役の吉田正幸さんと神戸大学大学院教授の北野幸子先生が、そうした数字をもとに幼児教育界の「今」と「これから」を語ります。



保育システム研究所
代表取締役

吉田正幸さん (よしだ・まさゆき)

文部科学省「新しい幼児教育の在り方に関する調査研究」企画評価会議委員、厚生労働省「社会保障審議会少子化対策特別部会」委員、内閣府「子ども・子育て支援制度における継続的な見える化に関する有識者会議」副座長などを歴任。編著書に「次世代の保育のかたち」(フレーベル館)など。



神戸大学大学院
人間発達環境学研究科 教授

北野幸子先生 (きたの・さちこ)

福岡教育大学教育学部准教授、神戸大学人間発達環境学研究科准教授などを経て、現職。本誌の監修を務める。専門は、乳幼児教育学、保育学。著書に『地域発・実践現場から考えるこれからの保育一質の維持・向上を目指して』(わかば社)など。

出生数・出生率 出生率は近年、横ばいも、出生数は下げ止まらず

▶▶▶ 図 1

少子化が続く状況をメリットに変える発想の転換を

——近年、少子化に拍車がかかっていますが、この状況をどう受け止めていますか。

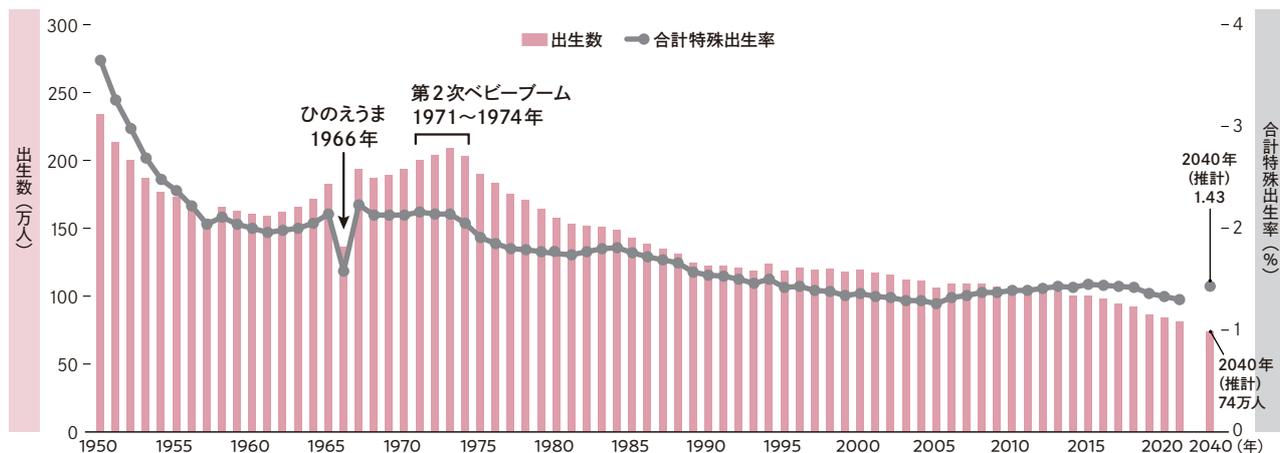
 吉田さん 日本の少子化の本質的な要因は、非婚化・晩婚化にあるというのが、私の見方です。背景には、若年層に非正規雇用が増え、将来の安定した生活が保障されないといった働き方や労働環境などの問題があります。さらには、一夫婦あたりの子どもの数も少なくなりました。これらの解決には本来、労働政策の抜本的な見直しと子育て支援という両面での対策が必要だと考えますが、これまでの少子化対策は待機児童対策など、子育て支援の方に目が集まり、結果として出生数や出生率の改善は見られませんでした。むしろ、働き方の見直しをせずに「長時間労働をするなら延長保育が必要だ」等、働き方

のひずみを保育でカバーしようとする仕事と子育ての両立支援が進められてきたように感じています。

仮に今後の対策により多少出生率が上がっても、母体となる子どもを産み育てる世代の人数が減り続けるため、出生数の増加は期待できません。少子化という大きなデメリットに見える状況をいかにメリットに変えるかという、発想の転換が求められていると思います。

 北野先生 少子化により園児が少なくなるといった危機感を抱く園もあると思いますが、北欧には保育者と子どもの割合が1：8や1：6といった国もあります。少子化を背景として、保育者1人あたりの園児数を減らし、子ども一人ひとりに対する保育の質を高めていく、という考え方に移行しやすくな

図1 出生数・合計特殊出生率の推移



※ 2021年までの出生数・合計特殊出生率：厚生労働省「令和3年(2021)人口動態統計(確定数)の概況」の「第2表-1人口動態総覧の年次推移」「第2表-2人口動態総覧(率)の年次推移」より。 ※ 2040年の出生数：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」における出生中位・死亡中位仮定による推計値。 ※ 2040年の推定合計特殊出生率：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」より。

るとも考えられます。こうした制度設計は政策に左右されますが、園としていかに保育環境を改善させるかといった主体的な姿勢も大切にしていきたいと思います。

吉田さん 加えて環境という面では、園内だけでなく、家庭や地域社会という子どもを取り巻く環境

も非常に重要です。近年は地域社会とのつながりが薄れ、家庭の子育てが孤立化する状況になっています。保育の質の向上を、地域社会とも連携しながら家庭・地域社会における機能の回復とともに考え、いかに支援していくかということが、これからの課題になると考えます。

園児数

1998年以降、幼稚園と保育所の園児数が逆転

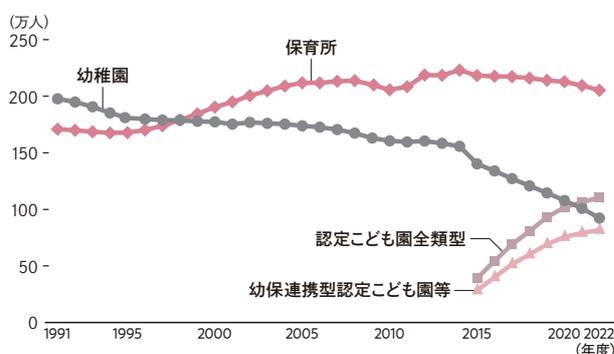
図2

園種を超えた一元化の中、利用する側のニーズに応える支援を

——園児数の内訳を見ると、保育所や認定こども園の園児数が増加する一方で、幼稚園の園児数は減少する傾向が見られます。

吉田さん 背景には女性就業率の上昇と、それに伴う共働き世帯の増加があります。保育所や認定こども園へのニーズが増し、通う園児も増えていますが、重要なのは、だからといって幼児教育機能が失われたわけではないということです。認定こども園は保育機能とともに幼児教育機能を併せもち、保育所も2006年の教育基本法の改正以来、幼稚園と同等の幼児教育機能をもつようになってきました。園種別の園児数の増減だけでなく、それらが有する機能に目を向けると、園種を超えた幼児教育の一元化が進

図2 幼稚園・保育所・認定こども園在園者数の推移



※幼稚園：令和4年度「学校基本調査」より。
 ※保育所：「社会福祉施設等調査」・「保育所等関連状況取りまとめ」(令和4年4月1日)より。
 ※認定こども園(全類型)・幼保連携型認定こども園等：「子ども・子育て会議」会議資料(平成27年~令和4年)より。

んでいると考えることができます。だからこそ、子どもやその保護者という利用する側のニーズに焦点をあて、それに応える支援のあり方を考えていくことが、今後いっそう重要になると考えています。

北野先生 待機児童対策の研究で、各園の所在地をマッピングして0～5歳人口と併せて考えたところ、ごく近くに位置するにもかかわらず、保育所は定員いっぱい、幼稚園は定員割れといった状況が多く見られました。同じ地域にあっても、広い園庭で

少人数で伸び伸びと遊べる園もあれば、そうではない園もあるわけです。子どもの意思にかかわらず、保護者の就労形態によって通う園が決まってしまうのは、不条理といわざるをえません。SDGsの目標4に「質の高い教育をみんなに」とありますが、園種を超えて、乳幼児の教育の一元化が進むことで、すべての子どもがよりよい環境で質の高い教育を受けられるように、制度面を含めて改革していくべきだと感じます。

未就園児率 **0歳児は8割超、1～2歳児は約5割が未就園** **3**

未就園児家庭への支援を充実させ、子どもの体験や育ちを豊かに

——近年、園に通わない未就園児に関する課題も注目されていますが、どうお考えでしょうか。

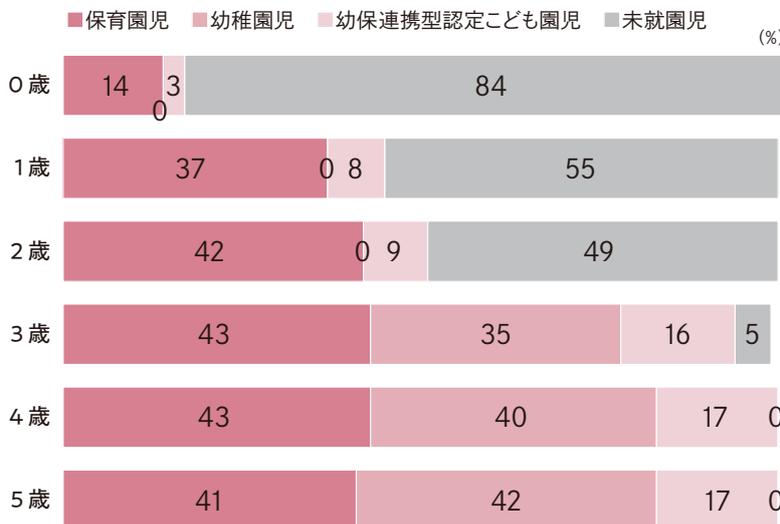
吉田さん 未就園児の大半は、専業主婦・主夫のいる家庭の子どもになります。こうした家庭では保育所を利用できないことが多く、3歳未満では幼稚園にも入れないため、必然的に未就園の状態になります。共働き世帯の増加などに伴い、未就園児の数は減少していますが、こうした未就園児家庭に十分な支援が行き届いていないという問題が、特に近年は顕在化しています。

現代の日本では地縁や血縁の機能が低下し、家庭

が孤立しています。昔は未就園児であっても地域の子ども集団の中で過ごしたり、保護者は親族や地域コミュニティからサポートを受けたりできましたが、今は保護者と子どもが2人きりという状況が増えて、困難を抱えやすくなっています。ここに園の支援の余地があるでしょう。

制度面でも、2015年にスタートした子ども・子育て支援新制度において、発足当時の政治課題だった待機児童問題が収束に向かっていることから、すべての子どもや子育て家庭への支援が可能になりつつあります。こども家庭庁の設置も追い風となって、

図 3 年齢別未就園児率



※保育園の数値は令和元年の「待機児童数調査」(平成31年4月1日現在)より。なお、「保育園」には地方裁量型認定こども園、保育所型認定こども園、特定地域型保育事業も含む。4歳と5歳の数値については、「待機児童数調査」の4歳以上の数値を「社会福祉施設等調査」(平成30年10月1日現在)の年齢別の園種別の利用者数比により按分したもの。
 ※「幼稚園」には特別支援学校幼稚部、幼稚園型認定こども園も含む。数値は令和元年度「学校基本調査」(確定値、令和元年5月1日現在)より。
 ※幼保連携型認定こども園の数値は令和元年度「認定こども園に関する状況調査」(平成31年4月1日現在)より。
 ※「未就園児」は該当年齢人口から幼稚園児数、保育園児数、幼保連携型認定こども園児数を差し引いて推計したもの。企業主導型保育事業や認可外保育施設を利用する児童を含む。
 ※四捨五入の関係により、合計が合わない場合がある。

今後、未就園児のいる家庭への支援は、充実していくことが期待できます。

 未就園児家庭への支援は、単に就園率を上げればよいという話ではなく、労働政策とは異なる文脈で検討すべき課題だと思います。ヨーロッパでは社会経済的な支援が必要な家庭を中心に、3歳未満児の就園率を調査して支援につなげる動きが高まっています。社会経済的に厳しい状況の家庭で

は、早期に就園することで貧困や虐待の連鎖から抜け出しやすくなることがわかってきたからです。

未就園児に対する支援は、子どもが豊かな体験をする権利の保障にもつながります。園には遊具や絵本、玩具といった地域の資源が豊富にありますし、屋外で安全に遊べる環境も整っています。未就園児が、こうした環境をいつでも利用できるような支援が重要だと考えています。

こども家庭庁

予算と人員を充て、多様な支援をめざす



すべての子どもや子育て家庭への大幅な支援の拡充に期待

——こども家庭庁の設置により、園を取り巻く環境は大きく変わりそうです。

 こども家庭庁の設置は画期的なできごとです。充てられる人員や予算の規模などを考えても、子どもや子育て家庭への支援が大幅に拡充するのは間違いありません。

現在、子ども政策のDX*推進や子どもの居場所づくり、未就園児支援、政策決定過程における子どもの意見反映プロセスといった多くのテーマに関する議論が進められています。設立後は、母子保健や虐待、障がい、いじめ、一人親家庭などを含めた多様な支援が充実していくでしょう。

あるいは園関係者から見ると、園に関する整備体制がそれほど手厚くないという印象を受けるかもしれません。これはこども家庭庁が、子どもが育つ場所を広く捉えて、家庭や地域社会を含めた幅広い支援を行おうとしているからです。その中でも園は、支援の重要な担い手として位置づけられています。こども家庭庁の設置は、園の関係者が視野を広げ、家庭や地域社会とどのように連携・支援するかという発想の転換を図っていく、よいチャンスになると感じています。

 こども家庭庁の役割にはとても期待していますし、今後、人員や予算がますます増えていくことを望みます。

こども家庭庁による政策のもと、園が自治体や専

図 4 こども家庭庁発足時点での 予算と人員の規模

予算 **4.8兆円**

2023年度のこども家庭庁当初予算案（一般会計・特別会計）。2022年度第2次補正予算で前倒して実施するもの等を含めれば、5.2兆円。

人員 **430人体制**

厚生労働省や内閣府から事務移管する約200人に、民間団体や自治体の人材などを含めた増員により、430人体制となる見込み。

※予算は、内閣官房「令和5年度当初予算案のポイント（こども家庭庁）」より。
人員は、内閣官房「こども家庭庁組織体制の概要」より。

門機関など外部との連携を進める上では、それぞれの果たすべき機能をしっかりと見極めて、各々の専門性を保つことが重要になると思います。その意味では、保育の専門職化は大事な観点で、保育者の重要性や独自性を社会に発信していくことも、ますます重要になります。そうすることで、医療や福祉を始めとした保育と隣接する分野の専門家との連携でも、効果が高まっていくでしょう。

* デジタル・トランスフォーメーション。デジタル化により、人々の生活をあらゆる面でよりよい方向に変化させること。

保育者の処遇の改善は子どもの権利の保障につながる

——保育者の処遇についてお考えをお聞かせください。諸外国に比べ、就労時間が長く、仕事に対する満足度は低いという調査結果があります。

 就労時間が長いのは、利用者である保護者が
吉田さん 長時間労働をしているからです。保育標準時間を11時間とする国は、恐らく日本だけだと思います。

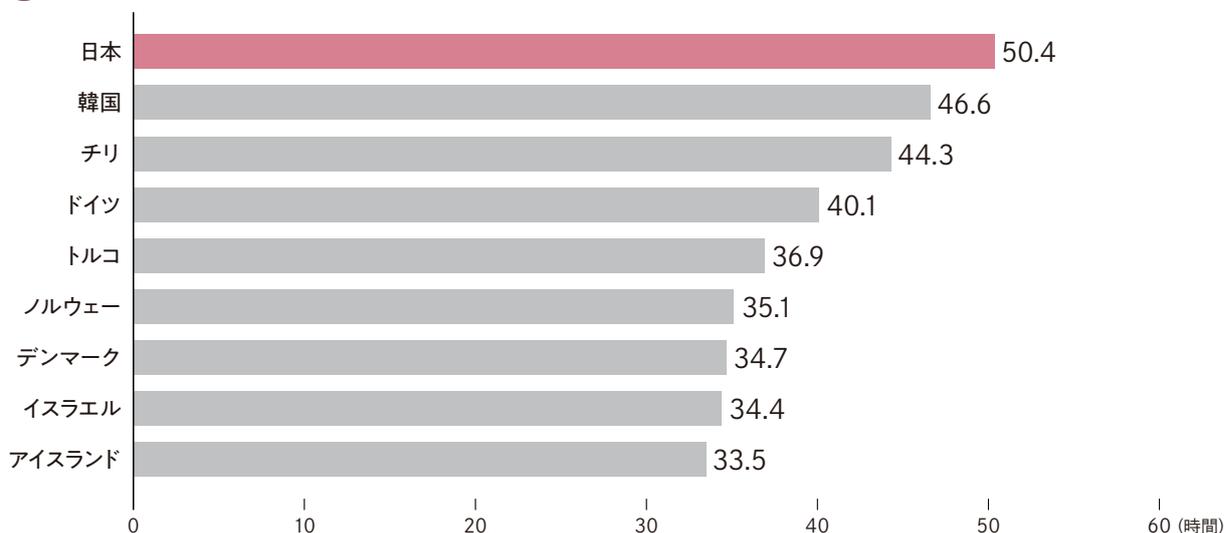
 加えて、通勤時間も長い状況があります。就
北野先生 労時間に関しては大きな構造的な問題があるほか、文化的・歴史的な背景も影響していそうです。乳幼児教育の世界では、子どものために働くことが喜びであり、待遇は二の次といった考え方が根強く残っています。確かに魅力的で社会的な意義が高い仕事ですが、情緒的な面だけではなく、明確な根拠に基づいて処遇を考えていく必要があると思います。保育者の働きやすさを改善して乳幼児に対する教育の質を高めることは、保育者のみならず、子どもの権利を守ることにほかなりません。

 就労時間の改善という点では、個々の園で
吉田さん きることもあります。例えば、保育者の出勤

から退社までの仕事を5分刻みで記入する「タイムスタディ」を作成すると、「この仕事には明らかに人が足りない」「この時間帯は注意散漫になりやすく事故が起こる可能性がある」など、さまざまな改善点が見えてきます。そのような根拠をもてば、説得力のある改善を図っていけるのではないかと考えています。

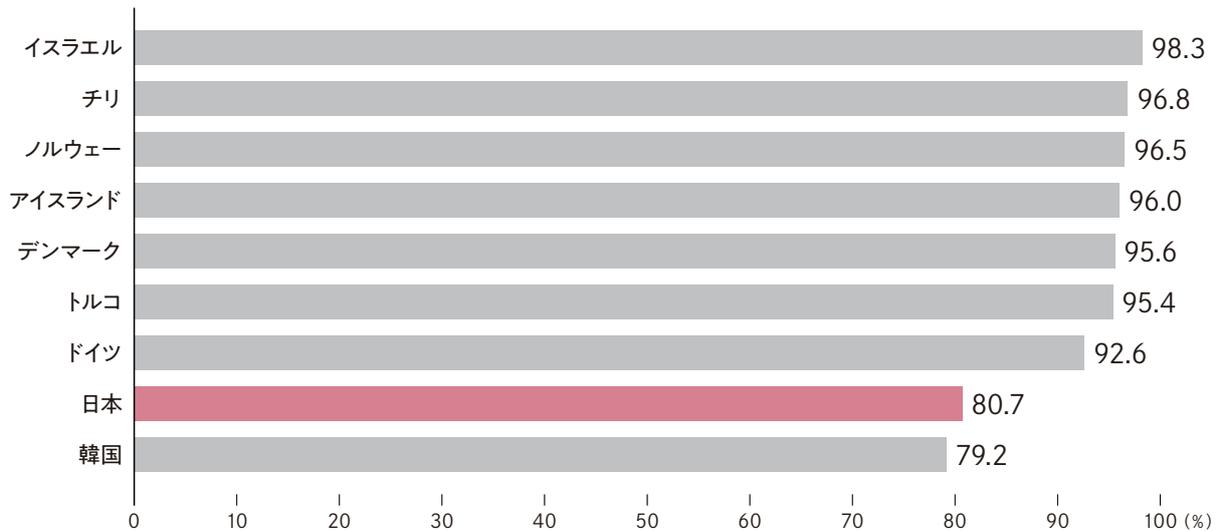
保育者の仕事への満足度を高めたいと考えるときは、離職につながるマイナス要因を減らし、定着につながるプラス要因を増やしていくことが重要になります。マイナス要因は、「給与が低い」「仕事量が多すぎる」「残業が多い」「休みが取りづらい」などです。一方、プラス要因は、「子どもの育ちに貢献していると実感できる」「学びの場が用意されている」「保育者同士が支え合える」「自分の働きが園長や同僚、保護者から認められて評価されている」などです。単純に離職のマイナス要因を減らせば満足度が上がるのではなく、プラスとマイナスの両面から取り組んでいく必要があるでしょう。

図 5 常勤の保育者の週あたり仕事時間



出典：国立教育政策研究所「OECD 国際幼児教育・保育従事者調査 2018 報告書 第2巻」より

図6 保育の仕事全体として見たときの保育者の満足度



出典：国立教育政策研究所「OECD 国際幼児教育・保育従事者調査 2018 報告書 第2巻」より

保育者のみなさんへのメッセージ

「貢献」と「魅力」を意識して主体的な姿勢をもち続けてほしい

——最後に、園長先生や保育者の方々へのメッセージをお願いします。

 近年は日本の子どもの貧困率が話題になって **吉田さん** います。一般的に「貧困」というと経済的な問題を連想しますが、「関係性の貧困」や「経験の貧困」もあります。たとえ裕福な家庭であっても人間関係が乏しかったり、多様な経験の機会が限られていたりすると、そうした「貧困」に陥ります。その解決には家庭や地域社会を変えていく必要がありますが、園が質の高い幼児教育を提供することで、かなりの程度、サポートできると考えています。

その際、特に園長先生や経営者のみなさんには、「貢献」と「魅力」というキーワードを大切に、今後のあり方を考えていただきたいと思います。社会にどう貢献しているか、もっと貢献するにはどうすべきかを考え続けることで、保育者への社会的な理解や評価は高まっていくでしょう。また、理念や目標に基づいて自園の魅力を考え、その魅力を高め、子どもの姿を通して魅力を見える化できれば、保育者の定着につながり、さらには保護者や地域社会へ

の発信ともなります。そのように「貢献」と「魅力」というキーワードを意識することで、幼児教育はよりよい方向に変わっていくと考えています。

 アメリカの保育専門組織による「子どもへの **北野先生** 約束」という倫理綱領には、子どもを大事にするのと同様に、保育者が自己発揮をして自己実現を図り、自身の可能性を最大限に開花させることの大切さがうたわれています。保育者の処遇や労働環境を改善していくことと併せて、保育の仕事に対する価値ややりがい、社会との関係性をより意識していくべきではないでしょうか。

私はつねづねピンチはチャンスと考えていますが、こども家庭庁の設置を、少子化という課題を抱える教育界全体が変わるチャンスとしない手はありません。0歳から18歳までをサポートすることも家庭庁の方針のもと、園種や職種にかかわらず、みんなで一体となって連携と協働を進めていく気持ちをもちたいものです。そして、子どもたちのために現場から主体的に声を上げ、エビデンスを出し、一緒に制度をつくり上げていきたいと考えています。