

保育士不足を考える

—幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方—

調査部 主任研究員 池本 美香

目 次

はじめに

1. 保育士不足の現状と政府の取り組みの内容
 - (1) 保育士不足の現状
 - (2) 保育士不足の背景
 - (3) 保育士確保に向けた政府の取り組みの内容

2. 政府の取り組みの評価
 - (1) 量的充足には一定の効果
 - (2) 保育の質低下に対する懸念
 - (3) 保育の仕事および保育者の意識の変化への対応の遅れ
 - (4) 既存の制度を所与とした対策強化

3. 幼児期の教育・保育を担う人材供給をめぐる諸外国の政策動向
 - (1) 学校教員と対等な処遇の確保
 - (2) 保育者の資格のレベルアップ
 - (3) 資格取得方法の柔軟性
 - (4) 保育者の資格に見合った処遇の確保

4. 幼児期の質の高い学校教育・保育の提供を担う人材供給の課題
 - (1) 保育者の提供する付加価値の再認識
 - (2) 所管省庁の一元化
 - (3) 資格の多段階化と専門資格の創設
 - (4) 資格の取得を促進する取り組み
 - (5) 資格に見合った処遇を実現するための制度設計

おわりに

要 約

1. 2015年1月の保育士の有効求人倍率は、全国平均で2.18倍、東京都においては5.13倍に達しており、保育士不足は依然として解消されていない。これに対し政府は、2017年度末までに新たに6.9万人の保育士を確保する必要があるとして、これまでの修学資金貸付、潜在保育士の就職支援といった取り組みに加え、2015年1月、保育士試験の年2回実施の促進なども加えた「保育士確保プラン」を打ち出した。

2. 政府が保育士確保に取り組んでいること自体は評価できる。もっとも、その内容を見ると、待機児童解消のための保育士の量的拡充を主眼とする即効性を求めた対策が中心であり、提供される保育や教育の質については意識が希薄である。しかも、量的拡充策としても、保育士に対し将来のキャリアパスや処遇改善を示すような、持続性のあるものとは必ずしもなっていない。

今日の保育には、単に待機児童の解消にとどまらず、教育機能や、さらには、子どもや家庭の問題が多様化・複雑化するなか、より高い専門性が求められるようになってきている。その担い手を増やすために、職場としての保育所を、将来の展望を描きつつ長く働ける魅力あるものとしなければならない。それを財源制約もあるなかで実現するためには、既存の制度を基にした補助金上乘せや、掛け声倒れの幼保一元化ではない、根本的・包括的な対応が不可欠である。

本稿では、こうした観点から、幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方について、諸外国の事例も踏まえつつ考察した。

3. 諸外国では、幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方が様々な角度から検討されており、わが国では十分に検討されていない次のような論点がある。

(1) そもそも保育は教育の一環と位置付けられており、その結果として、保育者と学校教員の処遇格差が少ないこと。保育が提供する付加価値を勘案して、必然的に格差が少ないのである。これに対し、わが国は、所管省庁が分かれていることに象徴されるように、保育と教育は依然区分されている。

(2) 保育者の資格はそうした保育における教育機能を含んで認定され、能力に応じ区分が設けられるとともに、免許の更新制などが見られ、質への配慮がなされていること。わが国がそうであるように、保育士のスキルや努力を問わないまま子ども一人当たり何人の保育士を配置するかといった投入量で縛るというより、むしろ、投入量は保育所に一定の裁量を認めつつ、アウトカムによる評価を重視している。

(3) 資格の取得方法の柔軟性が高く、実務経験や学習経験を単位として認定し、資格取得に要する期間が短縮できるしくみ（RPL）などがあること。それにより、多様な経験を持つ人材の供給が促され、かつ、保育の質向上に寄与すると考えられていること。なお、わが国にはそうした単位認定の仕組みはなく、資格試験を通じた取得の途もあるものの、必要以上の知識が求められるなどハードルが高くなっている。

(4) 資格区分や専門資格などがあることで、それを基にした処遇設計が容易になり、研修や職場での経験積み上げによって処遇改善を図ることができること。なお、これに対し、わが国では、資格区

分や専門職もなく、保育所職員の平均勤続年数で補助金額が加減されるなど、職員の能力や努力に賃金が必ずしも比例しない仕組みとなっている。

4. わが国において、取り組むべきこととしては次がある。

- (1) 保育の仕事が教育機能や保護者への支援も含む付加価値の高いものであることを、保育者自身も含め広く再認識することが必要である。こうした認識が欠けたまま補助金上乘せなどの対応を積み重ねたとしても、効果がないか、あっても一時的なものにとどまるであろう。そのうえで、具体的には、次の(2)～(5)を急がなければならない。
- (2) 保育所の所管省庁を幼稚園と同じ文部科学省に一元化。
- (3) 保育者の仕事の変化に対応した資格の多段階化と専門資格の創設。
- (4) 資格取得を促進する仕組みづくり。
- (5) 資格に見合った処遇を実現するための制度設計。

はじめに

2015年1月、政府は「保育士確保プラン」を打ち出した。そこでは、2017年度末までに新たに6.9万人の保育士確保が必要であるとし、2013年5月の「待機児童解消加速化プラン」ですすでに取り組みられている奨学資金貸付、保育所の雇用管理改善、潜在保育士の就職支援等の保育士確保施策に加え、保育士試験の年2回実施の促進などが挙げられている。現状、保育士確保に支障をきたしている園が8割を占め、その7割が求人を出しても応募すらないなど（2013年度日本保育士協会調査研究事業）、依然として保育士不足は深刻である。このような状況のなか、政府が、保育士の確保に向け検討を本格化させつつあることは評価できる。

もっとも、その内容を見ると、待機児童解消のための保育士の量的拡充を主眼とする即効性を求めた対策が中心であり、子ども・子育て支援新制度の目的である幼児期における質の高い学校教育・保育提供のための人材供給という意識は希薄である。量的拡充策としても、保育士に対し将来のキャリアパスや処遇改善を示すような、持続性のあるものとは必ずしもなっていない。

本来、女性の就業率は上昇しつつも乳幼児人口そのものは減少トレンドにあることや、保育者に求められる役割が変化していることなどもふまえ、保育士の養成の在り方、配置基準、保育士資格と幼稚園教員免許との関係、職員の労働条件など、幼児期の教育・保育を担う人材供給の在り方を根本的かつ包括的に見直すことが求められている。

そこで、本稿では、諸外国の政策動向も参照しつつ、より中長期的な視点で、保育士不足の根本的な解消とともに、保育の質向上にも資する保育人材供給の在り方について検討する。構成は次の通りである。第1章で、保育士不足の現状とその背景、および政府の取り組み内容を整理する。第2章で、その内容を評価しつつ問題点を抽出する。そうしたわが国の問題点を、第3章において、諸外国の取り組みと比較するなかでより明確にする。それらを受けて、第4章で、あるべき方向性を示す。

1. 保育士不足の現状と政府の取り組みの内容

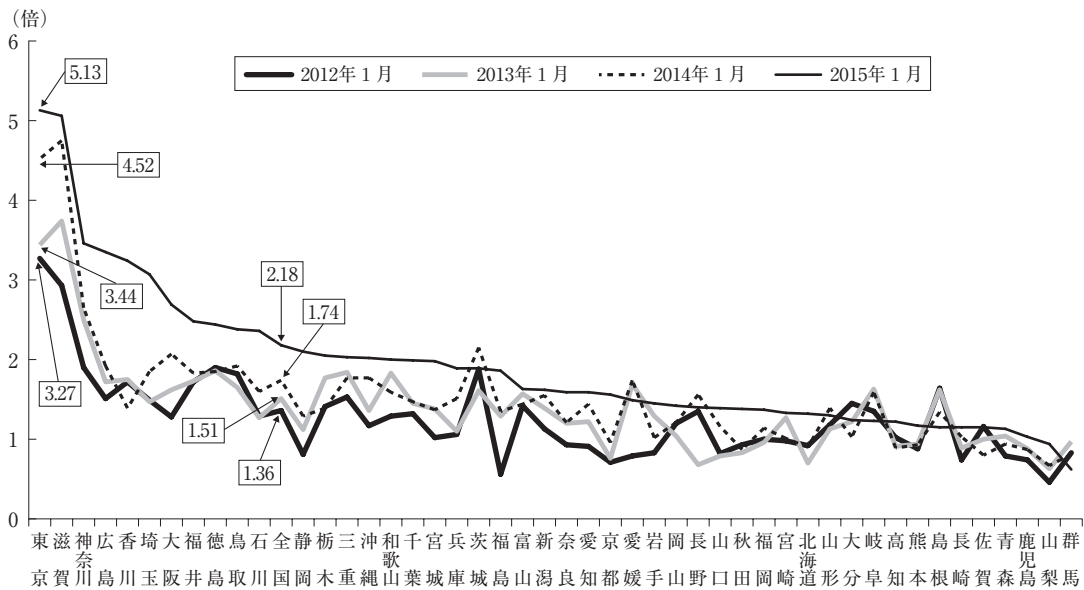
(1) 保育士不足の現状

「保育士」は、児童福祉法第18条の4で次のように定義されている。「保育士とは、第18条の18第1項の登録を受け、保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう」

第18条の18第1項の登録とは、改正児童福祉法の施行により、2003年11月29日から、保育士と称して保育の業務を行うためには、保育士資格を取得したうえで、都道府県に保育士登録を行うことが必要となったことを指している。これにより、認可保育所に配置が求められている職員は、全員が保育士資格を取得したうえで登録することが必要とされている。保育士登録者数は、2014年4月1日現在、124.6万人で、認可保育所の保育士数（常勤換算保育士数・除く施設長）は35.6万人（2013年・社会福祉施設等調査）である。

とりわけこの3年間で、保育士不足が深刻化している。保育士の有効求人倍率（全国平均）を、1年のうちでピークに達する1月時点で比較すると、2012年の1.36倍から年々高まり（図表1）、2015年は2.18倍に達している。

(図表1) 保育士の有効求人倍率



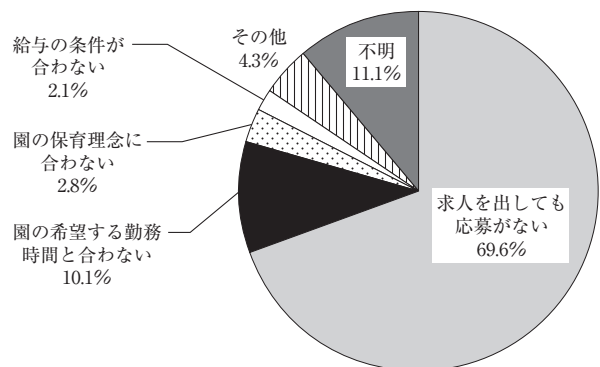
(資料) 厚生労働省「職業安定業務統計」を特別に集計したもの
 (注) 都道府県を左から2015年1月の有効求人倍率が高い順に並べた。

都道府県別では、有効求人倍率が最も高いのは東京都であり、2012年の3.27倍から2015年には5.13倍に及んでいる。もっとも、保育士不足は都市部に限らず、全国的な傾向になっている。有効求人倍率が1倍を下回る道府県は、2012年に17あったが、2015年には山梨県と群馬県の2県のみとなっている。その背景には、保育所を増設する必要がある都市圏の自治体では、賃金への補助等を行い、保育士の雇用条件を改善することで、地方からも保育士を採用していることなどがある(注1)。

保育所を対象としたアンケート調査結果でも、保育士を確保するうえで困りごとが「ある」と回答した園が8割を占め、困っている内容としては、「求人を出しても応募がない」が7割を占めている(図表2)。また、仮に応募があったとしても、「園の希望する勤務時間と合わない」「園の保育理念に合わない」など、園の側が求める人材の確保がしにくい状況となっていることもうかがえる。

同調査によれば、園の条件に合致した保育士を充足できているかについて、「できていない」が31.6%を占め、応募の数が少ないことから、条件に合致していても人員として採用せざるを得ない園があることが分かる。人材を確保するために行っていることとして、「特になし」は20.9%にとどまり、「賃金を引き上げる」が

(図表2) 保育士を確保するうえで困っていること



(資料) 日本保育士協会「保育士不足が保育現場に与える影響についての調査報告書」2014年3月
 (注) 保育士を確保するうえで困りごとが「ある」と回答した園(83.8%)に、困っていることをたずねたもの。調査対象は全国の日本保育士協会会員園1,721園、有効回答率55.4%。2013年3月31日現在の状況。

30.4%、「休暇を確保する」が12.7%、「労働時間を短縮する」が8.3%と、人材確保に向け園としても様々な努力をしていることがうかがえる。

(2) 保育士不足の背景

こうした保育士不足の直接的背景としては、①保育士資格取得のハードルが高いうえに、②資格を取得しても保育士の仕事に就かない人が多く、就いても離職率が高いこと、加えて、③保育士不足の下でも、保育を担う職員には保育士資格保有者を100%配置することが求められていることなどが指摘できる。

A. 保育士資格取得をめぐる状況

保育士資格の取得方法には、大きく二つある。一つは、保育士養成施設として国が指定した専門学校、短期大学、大学等において必要単位を取得する方法であり、もう一つは、保育士試験に合格する方法である。なお、2019年度までの特例として、幼稚園教諭免許状保有者が一定の単位を取得（もしくは保育士試験で合格）する方法が認められている。これは、子ども・子育て支援新制度における幼保連携型認定こども園に、保育士資格と幼稚園教諭免許の両方を持つ「保育教諭」の配置が求められたことに伴う特例である。

大きく二つある方法のうち、一つ目による取得者が全体の約8割を占める。2013年度の保育士資格取得者48,361人の取得方法別内訳は、保育士養成施設で取得した人が39,456人（81.6%）、保育士試験で取得した人が8,905人（16.7%）である。保育士養成施設（指定施設）は全国で622カ所（2014年4月1日時点）あり、その数は5年前と比較して39カ所（7%増）増えている。内訳は大学が40.2%、短期大学が38.7%、専修学校等が21.1%で、大学での保育士養成が増加している。保育士養成施設では、幼稚園免許を同時に取得できるところが78.5%を占め、2014年3月に養成施設で保育士資格を取得した39,456人のうち34,810人（88.2%）が幼稚園教員免許（一種または二種）を同時に取得している（注2）。保育士養成施設の卒業生は、自動的に保育士資格が得られることなどもあり、保育事業者にとっては、面接をしても採用に至らないケースが多く、仮に採用してもすぐに辞めてしまう人が多いとの指摘もなされている（注3）。

他方、もう一つの方法である保育士試験は、保育士資格を付与するために都道府県が実施する試験制度である。2004年からは都道府県知事が指定する指定試験機関に試験事務を行わせることができるようになり、現在は社団法人全国保育士養成協議会が、全都道府県から保育士試験の指定試験機関としての指定を受けて、保育士試験の実施に関するすべての事務を行っている。受験資格は、多様な人材を確保する観点から徐々に緩和され、大学で一定の単位を取得した者のほか、高校卒業後に児童福祉施設で一定の勤務実績があること、外国で一定の学校教育を受けた者なども受験可能となっている。

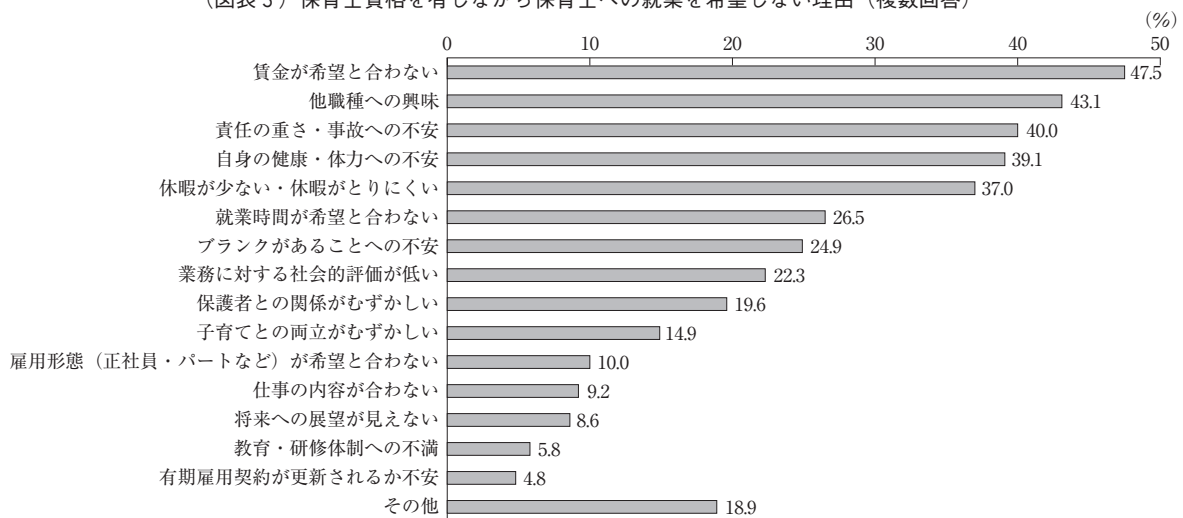
こうして受験資格は緩和されているものの、合格率は17.4%（2013年度）と決して高くない。これについては、試験が知識偏重かつその内容が必要以上に難しくなっていることが原因であるとの指摘がなされている（注4）。試験は知識を問う内容が中心であり、二次試験に一定の実技試験は課されているものの、養成施設で行われているような保育現場での実習等は課されていない。

このような資格取得方法では、取得者が全体として即戦力になりにくく、そのなかでも即戦力として期待されるはずの多様な経験保有者の資格取得が難しくなるという問題がある。他の職業に就いていた人や子育て経験のある主婦の保育者としての参画は、経験の活用の視点などから本来好ましいと考えられるが、養成施設に入学してもそうした経験は単位認定されないため長期間の通学を余儀なくされるか、もしくは知識偏重の保育士試験にチャレンジしなければならず、資格取得が進みにくい。

B. 資格保有者が保育士の仕事を希望しない理由

保育士養成施設を卒業しても、保育所に就職する人は半分程度にとどまっていることも保育士不足の背景である。保育士養成施設を卒業し保育所に就職した人の割合は2012年度（2013年3月）卒業生で51.7%に過ぎない（注5）。厚生労働省の調査によれば（図表3）、資格を取得しても保育所に就職しない理由は、「賃金が希望と合わない」が最も多く、次いで「他職種への興味」「責任の重さ・事故への不安」「自身の健康・体力への不安」「休暇が少ない・取りにくい」「就業時間が希望と合わない」などとなっている。では、こうした理由はどの程度妥当であり、根底にあるのは何だろうか。

（図表3）保育士資格を有しながら保育士への就業を希望しない理由（複数回答）

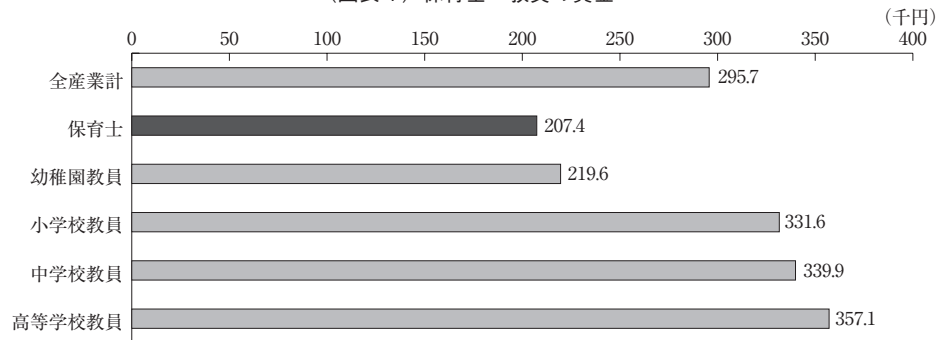


（資料）厚生労働省職業安定局「保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者に対する意識調査」2013年

第1位に挙げられている賃金への不満については、実際、保育士の賃金は月額207.4千円と、全産業平均の295.7千円を大きく下回っている（図表4）。幼稚園の教員も219.6千円（注6）と、保育士と同程度の低水準だが、小学校、中学校、高等学校の教員は全産業平均をむしろ上回っている。

保育士の低賃金の背景には、幾つかの制度的な要因が指摘できる。第1に、認可保育所の財源は補助金と保育料であり、さらに、保育料も公定価格であることから事業者が自由に設定することができないということがある。これにより、保育士の賃金も低く抑えられる傾向にあり、かつ、硬直的となることから、とりわけ好況期に他の職種の賃金が上がると、保育士の求人は賃金面で相対的に劣勢に立たされる。

(図表4) 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(諸手当および調整額は含まない)。

第2に、キャリアアップしたり勤続年数が伸びたりしても昇給がしにくいことである。そもそもわが国の保育士資格にはスキルに応じた資格区分がなく、研修等で仮にキャリアアップしても保育所に対する補助金が増える訳でもないことから、昇給には結び付きにくい。

私営の保育所職員に対しては、平均勤続年数に応じ、補助金が加算されるしくみがあるものの十分とはいえず、定期昇給がしにくい。このしくみは、民間施設給与等改善費(民改費)といい、加算率は平均勤続年数4年未満4%、4年以上7年未満8%、7年以上10年未満10%、10年以上12%の4段階で、10年で頭打ちとなっている。

民改費は、公・私施設間における職員の初任給、諸手当等水準の格差是正および法人における定昇財源の確保を目的としたものである。なお、子ども・子育て支援新制度への移行にあたり、「長く働くことができる職場」の構築のために、現行の加算率の区分の上限である「10年以上」よりも長い場合に重点的に財源を配分することについても検討されたが、財源の制約もあり実現していない(注7)。

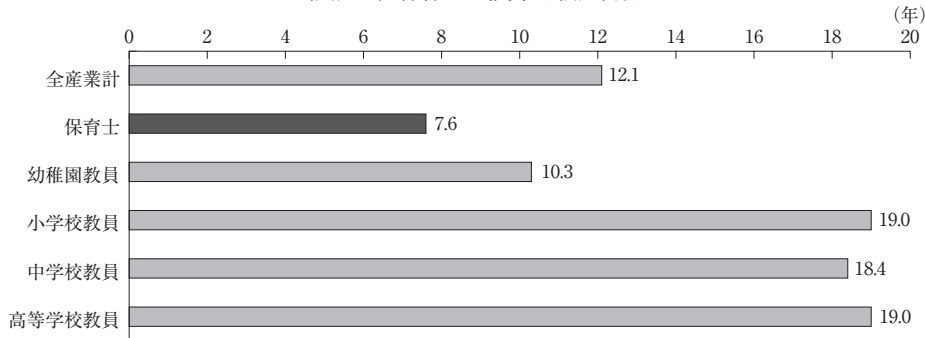
第3に、社会福祉法人以外の株式会社等の私立保育所には、施設整備費や退職手当に対する補助がないため、より賃金が低くならざるを得ないことがある。施設の設立形態ごとの職員の職場への改善希望として「給与・賞与等の改善」を挙げる割合は、公営、社会福祉法人では、それぞれ48.2%、59.8%であるのに対し、株式会社では72.0%と高くなっている(東京都 2014:17)。新制度では、イコルフッティングの観点から、格差是正への配慮がなされたものの十分とはいえない。

さらにいえば、補助金は事業者に対して支払われるため、仮に補助金が職員の処遇改善目的であっても賃金に配分されているかは不透明である。このように、賃金の上昇が期待しにくい仕組みがあることもあり、保育士の勤続年数は平均7.6年と短く、全産業計の12.1年を大きく下回っている(図表5)。

第3位に挙げられている「責任の重さ・事故への不安」については、近年、子どもや家庭の問題の多様化・複雑化にともなって、保育士の負担が重くなっていることが指摘できる。例えば、子どもの状況として、より配慮が必要な低年齢児の割合が増えていることや、アレルギーを持つ子どもが増え、命にかかわる食物アレルギーへのきめ細かな配慮が求められるケースもある。発達の遅れなど、特別な配慮が必要な子どもも増えている。

こうした子どもへの対応のみならず、保育士にとって負担となっているのが、保護者への対応である。

(図表5) 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。

前掲の厚労省調査でも、2割の人が「保護者との関係がむずかしい」ということを挙げている。保育所保育指針の2008年の改正では、保育所における保護者への支援が、保育士の業務として明記され、独立した章を設け、保育所に入所する子どもの保護者に対する支援と、地域における子育て支援について定められた。

この背景には、親の資質の変化もあろうが、実際問題として、従来重要な支援者であった祖父母との同居の減少、地域社会における人間関係の希薄化、さらに、ひとり親家庭や外国人家庭の増加などがある。虐待の恐れのある親や、精神疾患のある親への対応など、さらに対応の難しいケースが増えていることも、保育士にとって大きな負担となっている。第4位に掲げられる「自身の健康・体力への不安」も「責任の重さ・事故への不安」と一体になっているものと考えられる。

第5位と6位には、休暇や就業時間に対する不満も挙げられているが、この背景には保育の長時間化がある。子どもの1日の保育時間は、児童福祉施設最低基準によって原則8時間とされていたが、全国保育協議会の調査によれば、9割以上の保育所が「7時台開所」となっており、私営では閉所時間が「20時以降」が13.1%を占めている(全国保育協議会 2012:23)。子ども・子育て支援新制度では11時間が「標準時間」とされるなど、保育は長時間化する傾向にあり、保育士にとっては、早朝や夜間にも勤務が求められるようになっている。

休暇の取りにくさとしては、子どもの人数によって配置する保育士の人数が決まっているため、体調不良等の場合でも休みにくいことや、自分の子どもの入学式や運動会などまさに休暇をとりたいタイミングが、園の同様の行事と重なり、休暇をとりにくくしているなどといった事情がある。

そのほか保育士資格を取得しても保育士として就業しない理由として、「業務に対する社会的評価が低い」「子育てとの両立がむずかしい」「将来への展望が見えない」「教育・研修体制への不満」といったものがある。

これらは保育士が、長く働く職業としての魅力に乏しいことを示している。これまで保育所では、他の職場と同様、女性は結婚や出産で辞めることが多く、働く側もこうしたことを重視してこなかった。結婚退職を前提とした職業だったといえる。しかし、近年、結婚・出産後の就業継続希望者が増え、さらには離婚率や生涯未婚率も高まり、長く働き続けることができるか、そのためには研修等を通じキャ

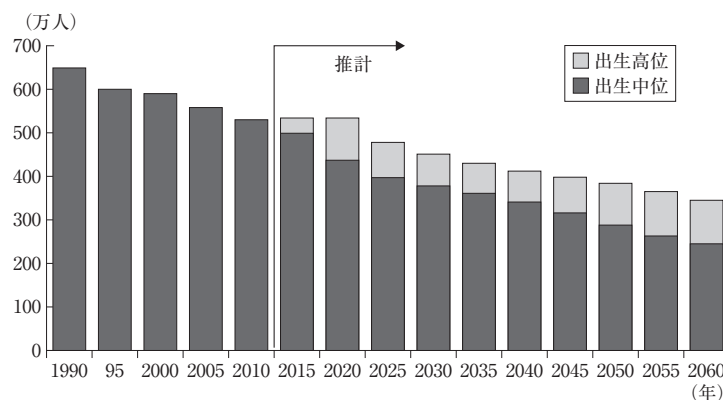
リアアップできるか、社会的評価が高い仕事であるかについても、職業選択のうえで重要な要素となっている。

個別にみていくと、社会的評価については、保育者は子どもと遊んでいるだけのように見え、特別な能力や研修などは必要ないという認識を持つ人もなお多く、保育が本来提供する付加価値の高さについての認識は必ずしも広く共有されていない（注8）。制度的にも、幼稚園は学校の一つであり、教員としてのアイデンティティがあるが、保育所は、幼稚園教育要領をふまえた保育の実践が求められているにもかかわらず、児童福祉施設の職員という位置づけであることも、保育者の仕事が社会的に評価されにくい一因である。

将来の展望については、将来にわたって仕事のニーズがあるか否かも重要となるが、出生率の低迷で子どもの数は今後も減少すると見込まれる（図表6）。仮に、出生率が2020年に1.61まで回復する高位推計でも、出産可能年齢の人口が減っていくことから、5歳未満人口が増える可能性は極めて低い。人口動向を見る限り、当面は保育士不足の状況にあるものの、将来にわたって保育士として働き続けられるという展望は描きにくい。

政府は2017年度を保育ニーズのピークと見込んでおり、2017年度の保育所の利用率を0歳児16.1%、1、2歳児46.5%、3歳児以上児48.5%と想定している。子どもの人口が減少していくなか、この保育所の利用率が上がり続けられない限り、保育士が余剰となる状況になる可能性が高い。

（図表6）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、おおむね1.39で推移し、その後2024（平成36）年の1.33に至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1.35になると仮定。出生高位では、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。いずれも死亡は中位。

教育・研修体制については、保育士の専門性向上のための研修は、自治体や保育団体などにより数多く実施されてはいるものの、任意の参加であり、研修の制度化も図られていない。保育士資格に上位資格がなく、研修を受けることが賃金アップにつながる仕組みもないため、研修を受けるインセンティブも弱くなっている。

C. 職員配置の基準

職員の配置基準も保育士不足の背景である。保育所では、子どもの人数に応じて配置すべき職員数が定められており、認可保育所では、配置すべき職員は全員保育士資格保有者であることが求められている。しかし、「全員」であることは、とりわけ現行の資格制度のもとで、必要であるとも好ましいとも言えない。

保育士の確保に支障をきたしている事業者からは、資格保有者以外にも職員として採用できるような制度改正も提案されている。例えば、株式会社ポピンズは「特区における保育士・保育所制度に関する改革提案書」（2014年9月25日）において、「認可保育園における保育士要件の7割化」を提案している。これは、配置すべき人数の3割までは、他の専門性を持つ職員で置き換えることができるようにすべきという提案で、他の専門性とは、幼稚園教員免許や小学校教員免許、外国での幼児教育免許の保有者、体操、音楽、美術、英語、幼児教育、発達心理学、児童心理学などの修士、看護師などとしている。

この提案書によれば、実際、100%配置が求められていない認可外保育施設のなかには、東京都の認証保育所のように、保育士以外の職員を交えた職員配置によって、かえって利用者の高い評価を得ている事例もみられるという。東京都認証保育所の保育士配置基準は60%以上である。そうした保育所の方が、むしろ（広義の）保育者が確保しやすくなることに加え、保育士といういわば均質な保育者に、異なる専門性を持つ多様な保育者が加わることで、複雑化する子どもや家庭のニーズに対応しやすくなる側面もある。この点は、極めて重要である。

なお、子ども・子育て支援新制度で新たに設けられた地域型保育事業においては、保育士確保の難しさが考慮され、保育士資格保有者の配置が2分の1以上で可とされたが（図表7）、認可保育所では新制度においても、保育士の100%配置が求められている。

（図表7）地域型保育事業と保育所の職員配置基準

		認可定員	事業主体	実施場所等	職員の配置	職員の資格
小規模保育	A型（保育所分園、ミニ保育所に近い類型）	6～19人	市町村、民間事業者等	保育者の居宅その他の場所、施設	保育所配置基準+1名	保育士（保健師または看護師の特例有）
	B型（中間型） （注1）				保育所配置基準+1名	2分の1以上保育士（保健師または看護師の特例有、保育士以外には研修実施）
	C型（家庭的保育に近い類型）				0～2歳3：1（補助者置く場合5：2）	家庭的保育者（注2）
家庭的保育（保育ママ）		1～5人	市町村、民間事業者等	保育者の居宅その他の場所、施設	0～2歳3：1（家庭的保育補助者置く場合5：2）	家庭的保育者（注2） （+家庭的保育補助者）
居宅訪問型保育		1人～	市町村、民間事業者等	保育を必要とする子どもの居宅	0～2歳1：1	（注3）
事業所内保育		1人～	事業主等	事業所の従業員の子ども（従業員枠）+地域の保育を必要とする子ども（地域枠）	定員20名以上は保育所基準、19人以下は小規模A、B型基準	
（参考）保育所		20人以上	市町村、民間事業者等	施設	0歳児3：1、1・2歳児6：1	保育士（保健師または看護師の特例有）

（資料）各種資料を基に日本総合研究所作成

（注1）網掛け部分は、保育士の資格がなくても、研修を受けることにより保育に従事できる事業。

（注2）家庭的保育者とは、市町村長が行う研修を修了した保育士、保育士と同等以上の知識および経験を有すると市町村長が認める者。

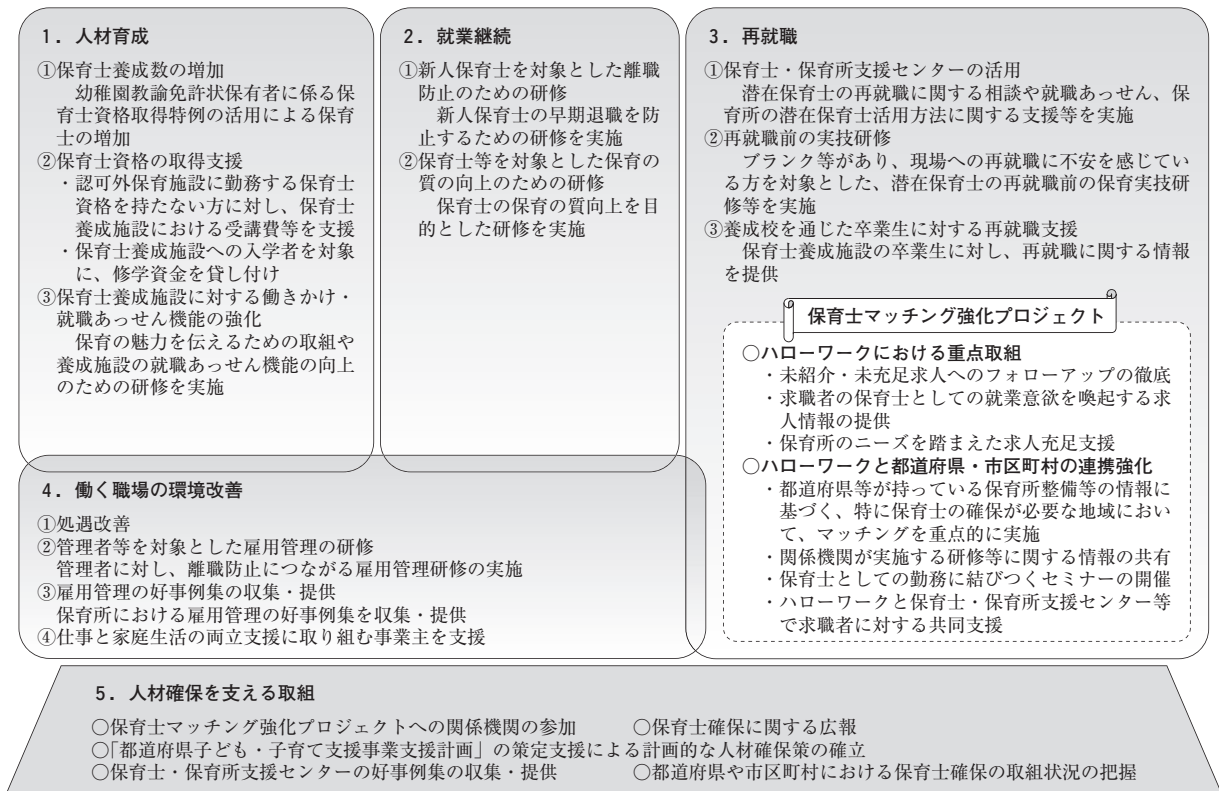
（注3）必要な研修を修了し、保育士、保育士と同等以上の知識および経験を有すると市町村長が認める者。

(3) 保育士確保に向けた政府の取り組みの内容

こうした保育士不足の状況に対して、政府も様々な取り組みを行っている。まず、「待機児童解消加速化プラン」の五つの柱の一つとして、「保育の量拡大を支える保育士確保」が掲げられている。このプランへ参加した自治体に対しては、保育士用の宿舍借り上げのための費用補助（10市区町村）、保育の周辺業務を担う人材を活用するための費用補助（43市区町村）、私立保育所に対する処遇改善のための補助（413市区町村）などが行われた（注9）。

次に、政府は2013年10月に「保育を支える保育士の確保に向けた総合的取組」をとりまとめた（図表8）。2017年度末に必要とされる保育士数を約46.0万人と推計し、保育士が約7.4万人不足するとして、①人材育成、②就業継続、③再就職、④働く職場の環境改善、⑤人材確保を支える取り組み、の五つの分野に取り組むことが示された。

（図表8）「保育を支える保育士の確保に向けた総合的取組」の内容



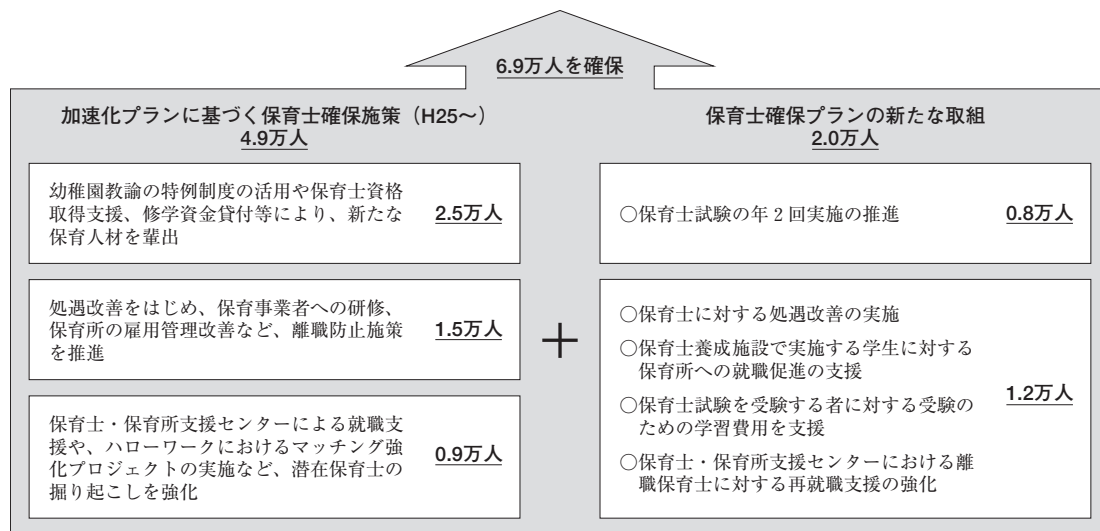
（資料）厚生労働省「保育を支える保育士の確保に向けた総合的取組」（2013年10月）

なかでも重点的に取り組まれているのが、潜在保育士の再就職を促進するための「保育士マッチング強化プロジェクト」である。これは、ハローワークにおいて、求人事業所の未紹介・未充足求人へのフォローアップを徹底することや、求職者に保育士の実情や魅力等を発信する機会として、保育所見学会や説明会を定期的に提供するなどの取り組みである。そのほかに政府は、潜在保育士の就職や保育所の潜在保育士活用支援等を目的に、33都府県に保育士・保育所支援センターを40カ所設置している。

さらに、2013年12月には、田村憲久厚生労働大臣から保育士確保に関するメッセージ「保育所入所待機児童解消のために、保育士の皆さんの力を貸してください」も出され、2014年1月からは厚生労働省のホームページでインターネット動画「～子どもたちの笑顔の為に～保育士のみなさん あなたの力が重要です！」の配信も行われている。

加えて、冒頭触れたように、2015年1月、「保育士確保プラン」が策定された。これは、子ども・子育て支援新制度による市町村の整備計画をふまえて、2017年度末に必要な保育士の数を46.3万人としたうえで、新たに6.9万人の保育士を確保するための方策を取りまとめたものである。これまでの保育士確保の施策に加えて、保育士試験の年2回実施の推進などを盛り込んだものである（図表9）。

（図表9）「保育士確保プラン」の概要



（資料）厚生労働省「保育士確保プラン」（2015年1月14日）

保育士試験の年2回実施の推進とは、児童福祉法において都道府県知事が年1回以上行うこととされている保育士試験について、年2回実施が行われるように、国として都道府県の支援を行うものである。2014年10月10日の国家戦略特区諮問会議において、特区として指定した地域について、通常年1回の保育士試験を年2回に増やし、2回目の試験の合格者には「地域限定保育士」資格を創設することが決定された。地域限定保育士は、最初の3年間は、試験を受けた都府県内でしか就職できないが、3年間働いたのちは全国で働くことが可能となる。地域限定保育士制度は、神奈川県知事が2015年度より活用する方針を示したほか、大阪府知事も導入を目指す考えを明らかにしている。

政府は、2015年3月を「保育士就職促進対策集中取り組み月間」と位置付け、有効求人倍率がとくに高い東京都、埼玉県、神奈川県、大阪府において、潜在保育士の掘り起こしに重点を置いた就職促進を集中的に行う方針を明らかにしている。

（注1）公正取引委員会「保育分野に関する調査報告書」（2014年6月25日）別添1「保育分野に関する意見交換会の概要」p.9。

- (注2) 保育士養成課程等検討会「保育士養成課程等の改正について(中間まとめ)」(2010年3月24日)によれば、保育士養成施設で保育士資格を取得した者のうち、保育所に勤務する者は46%、幼稚園に勤務する者が21%となっている。
- (注3) 経済同友会(2014:6)の中村紀子氏(株式会社ポピンズ代表取締役CEO)の発言による。
- (注4) 経済同友会(2014:7)の中村紀子氏の発言による。この背景には、保育士試験の問題を作成しているのが、保育士養成施設を会員とする一般社団法人全国保育士養成協議会であるため、試験問題を難しくして合格者数が多くならないようにしようというインセンティブが働いてもおかしくない、との指摘もある(岸博幸「給料だけじゃない!保育士不足を生む本当の原因」ダイヤモンドオンライン2015年2月6日)。
- (注5) 養成施設卒業者の保育所就職率は、2008年度46.8%、2009年度49.7%、2010年度51.1%、2011年度51.2%、2012年度51.7%と上昇傾向にはあるが、大きな変化は見られない(厚生労働省保育課調べ)。
- (注6) ただし、公立幼稚園では278.0千円と、私立幼稚園の205.9千円の1.35倍である。幼稚園については、学校の一つとして経費の設置者負担の原則があり、公立園は自治体が負担、私立園は設置者が負担したうえで私学助成を受ける。私立幼稚園は親が負担する保育料を自由に設定できるが、親が負担できる額には限度があるため、私立幼稚園の教員の給料も高く設定することが困難である。幼稚園数に占める私立の割合が63.1%(2014年度)と高いことが、幼稚園の賃金水準の低さにつながっている。
- (注7) 内閣府「子ども・子育て会議」2014年9月17日資料1「処遇改善等加算、使途制限等のあり方について」による。
- (注8) この点はヨーロッパにおいても、保育者はただ子どもと遊んでいるだけというイメージが強かったとの指摘がなされている(Oberhuemer and Ulich 1997: vii)。
- (注9) 厚生労働省「待機児童解消加速化プランの実施状況」2014年5月30日現在による。

2. 政府の取り組みの評価

(1) 量的充足には一定の効果

このように政府が保育士確保に向けて、様々な取り組みを行っていることは評価できる。保育士試験の2回実施促進により、有資格者の数を増やすことに加え、保育士不足の深刻さについて広報を行い、保育士・保育所支援センターやハローワークを中心に、潜在保育士の就業促進に力を入れている。離職防止に向けても、新人保育士を対象とした離職防止のための研修や、管理者を対象に離職防止につながる雇用管理研修を行うほか、新制度のスタートにより、民間保育所で働く保育士の給与が平均5%改善される(注10)。これらの取り組みは、保育士の量的な充足には一定の効果が期待できる。

もっとも、政府が進めている保育士確保の取り組みの問題として、第1に、保育の質の低下が懸念されること、第2に、中長期的な保育の仕事や保育者の意識の変化に対応して、保育者養成の在り方が十分に検討されていないこと、第3に、既存の制度を所与とした対策強化にとどまり、公的投資の正当性が十分に検証されていないことなどが挙げられる。

(2) 保育の質低下に対する懸念

第1に、量的拡充に重点を置いた保育士確保策は、他方で保育の質の低下を招く懸念がある。保育の質については、従来、保育室の面積、職員の資格や配置基準など、外形的な条件が重要視されていたが、近年、世界的な流れとして、子どもの安全・安心や学び・発達といった保育の成果(アウトカム)が重視されるようになってきている(注11)。保育士資格を持つ者を一定数配置しなくてはならないという配置基準のもとでは、保育士が確保されている限りにおいて人数面からは保育の質低下は目に見えないが、他方、実質的な質の維持・向上は保証されない。有資格者であっても子どもに最適な学びの環境を提供できるかは個人の能力等に左右される。

前述の通り、2013年3月時点の調査で、求人を出しても応募がない園が7割を占めており、保育士の有効求人倍率が2013年1月の1.51倍から2015年1月には2.18倍に上昇していることを考えれば、保育士

不足の状況はさらに深刻になっているものと思われる（注12）。施設側としては、求人への応募者の能力に不安や不満があっても、量的充足のために採用せざるをえない状況がより強まっているものと思われる。

これに対し、政府も、保育の質向上のため研修の充実を図ってはいるが、研修の受講は義務付けられていない。保育士不足で、人員配置に余裕がないなかで、研修への参加は難しくなっていることが予想される。保育士が量的に充足され、待機児童が解消されたとしても、子どもの安全や学びの観点で不十分な保育を受ける子どもが増えることになれば問題である。

(3) 保育の仕事および保育者の意識の変化への対応の遅れ

第2に、近年、保育の仕事の内容や、保育の仕事を取り巻く環境は大きく変化し、同時に、保育者側にも意識などにおいて大きな変化がみられるが、そうした変化をふまえて、制度の在り方が十分に検討されていないという問題もある。

保育の仕事を取り巻く環境の変化としては、まず、保育者が対応する子どもや家庭の状況が多様化・複雑化していることがある。そのため、保育士の専門性向上の必要性が言われているが、一人の保育士がすべての仕事に対応できることを目指すより、様々な専門に特化した保育士を養成し、チームとして質を上げていく方法の方が本来合理的なはずである。

次に、保育における教育的な側面の強まりである。新制度のねらいとして、幼児期における質の高い学校教育・保育の提供が掲げられたように、保育において教育的な側面が強まっている。認定こども園に「保育教諭」の配置が求められ、保育士に幼稚園教員免許の取得も期待されている。よって、現在は別々になっている保育士と幼稚園教員免許の資格制度を一元化することも検討されるべき課題であろう。

保育者側にも大きな変化がある。まず、女性のキャリアアップ指向の高まりなど、就労に対する考え方の変化である。介護分野であれば、介護プロフェッショナルキャリア段位制度（注13）の導入がみられるが、保育士については同様の制度がなく、立ち遅れの感は否めない。大規模に展開する株式会社などでは、保育士のモチベーションの向上等をねらいとして、独自のキャリアパスを制度化しているところもあるものの、職員数が少ない事業者では容易ではない。

次に、男性保育者の増加もある。男性保育者の割合は、海外と比較しても高い水準にある（注14）。海外では、保育者の採用の際に、性犯罪歴等に関する公的な書類の提出を義務付けることなどにより、子どもの安全を確保する取り組みが多く見られ（注15）、日本でも同様の対応の必要性について議論が期待される。

政府の「保育士確保プラン」では、「保育士確保対策検討会」を設置するとしているが、2017年度末までに6.9万人の保育士をどう確保するかを検討するだけでなく、中長期的な保育の仕事や保育者の意識の変化もふまえ、子ども・子育て支援の充実や、質の高い幼児期の学校教育・保育の提供の観点から、保育者の供給をめぐる制度全般についての見直しが必要である。

(4) 既存の制度を所与とした対策強化

第3に、保育士の養成や確保を目的とした政府の対策が、以下に象徴されるように現行制度を所与と

したものになっており、現行制度そのものへの切り込みが浅いことである。端的な例を挙げれば、まず、保育士の養成に関し、保育士確保プランでは、新たに保育士試験の受験者に対する学習費用の支援が盛り込まれたが、直面している問題は、不必要に試験問題が難しくなっているはずの現行の試験制度そのものにある。その試験に受かるための学習費用に支援を行うより、むしろ保育士試験問題の適正化を徹底すべきである。

次に、保育士養成施設の入学者への修学資金貸付制度にも疑問がある。待機児童解消加速化プランに基づく保育士確保施策では、保育士養成施設の入学者への修学資金貸付が設けられ、卒業後に保育所等で5年間業務に従事した場合は返済が免除される。もっとも、保育士資格取得者を増やし、保育士としての定着率を高めるには、保育士を魅力ある職業とすることが根本的な解決策である。

さらに、民間施設給与等改善費（民改費）も、継続就業促進に一定の効果はあっても、10年で頭打ちという仕組みの貧弱さ以前に、単に平均勤続年数が基準となっている点において限界がある。保育士に限らず、賃金は労働者の提供する付加価値によって本質的には決まるはずである。そうであれば、保育士においても、高い付加価値を提供し得る職種という認識が共有されたうえで、キャリアアップのための制度とその客観的認定の仕組みを整備し、それに応じて賃金が決定されるという構造の構築こそが目指されるべきである。このように、現行制度そのものへの切り込みが浅いま、追加的に財源を投入しても、期待通りの効果が得られるか不透明である。

次章では、諸外国における保育者の供給をめぐる政策動向のなかから、わが国において十分に検討されていない論点として、(1) 学校教員との対等な処遇の確保、(2) 保育者の資格のレベルアップ、(3) 資格取得方法の柔軟性、(4) 保育者の資格に見合った処遇の確保、について紹介する。海外の事例としては、保育者の人材育成や供給に関して先進的な改革が行われている国として、ニュージーランド、イギリス、スウェーデンを主に取り上げる。

(注10) 公定価格において民間の保育士の給与が平均3%改善されることに加え、2014年度の公務員給与の見直しに準拠し、保育士の給与が平均2%改善されるとしている（厚生労働省プレスリリース（2015年2月27日）「保育士就職促進対策集中取組月間」について）。

(注11) 例えば、国際的に広く用いられている第三者評価の保育環境評価スケール（ECERS/ECERS-R）では、保育者と子どものかかわりを観察して評価し、「保育者が子どもに応答をしなかったり、関わろうとしなかったりする」「保育者は子どもといることが楽しそうである」などが評価項目になっている（秋田喜代美・佐川早季子「保育の質に関する縦断研究の展望」東京大学大学院教育学研究科紀要第51巻）。

(注12) 例えば、東京都世田谷区では、2015年春に認可保育所と認証保育所が合わせて12園オープンする予定だが、5園で必要な人材が確保できていないとしており、同区は2月より、職員のために部屋を借りる業者に家賃を補助する制度を始めるほか、西日本などでも説明会を開くことを決めたと報じられている（2015年1月13日付日本経済新聞電子版「保育士確保に知恵絞る有資格者にエールも」）。

(注13) キャリア段位制度は、企業や事業所ごとにバラバラに行われている職業能力評価に、共通のものさしを導入することで、成長分野における人材育成を目指す内閣府の取り組みである。エントリーレベルからプロレベルまで7段階でレベル認定が行われ、介護プロフェッショナルではレベル1からレベル4の基準に沿って、2012年秋にレベル認定が開始された。

(注14) 保育者に占める男性の割合は、OECD平均の4.2%に対して、日本は7%と高く、韓国、ニュージーランド、イギリス、スウェーデンはOECD平均を下回っている（OECD 2012a：104）。

(注15) 例えば、ニュージーランドでは、免許更新の際に、犯罪歴等の有無について警察への確認が義務付けられている。そのほか、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリア、韓国でも、保育所の子どもの安全確保の観点から、保育者の採用の際に犯罪歴等の確認が求められている。

3. 幼児期の教育・保育を担う人材供給をめぐる諸外国の政策動向

(1) 学校教員と対等な処遇の確保

OECDの報告書において、わが国は、小学校教員と幼児期の保育者の給与格差がOECD諸国で最も大きく、保育者の給与は小学校教員の61%と紹介されている（OECD 2012a：64）。OECD諸国の保育者の平均給与は、小学校教員の平均給与の94%で、ニュージーランドをはじめとする多くの国では、保育者の給与は小学校教員給与とほぼ同水準、スウェーデンでは約9割、イギリス（イングランド）は約7割となっている（注16、OECD 2012a：64）。

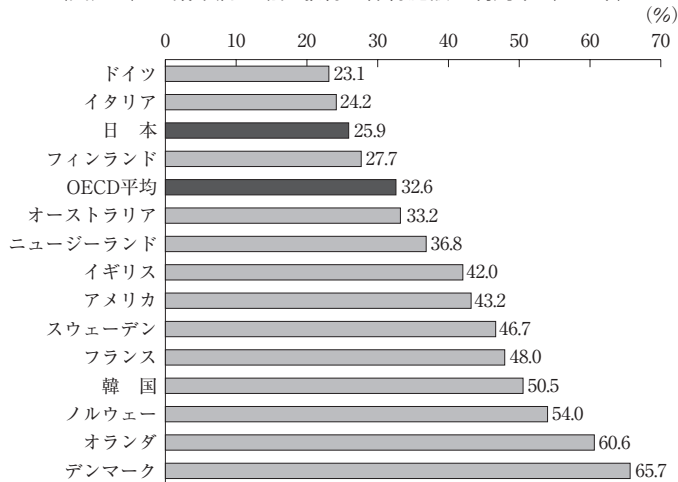
こうした国々で幼児期の保育者と小学校教員の給与が対等なのは、格差是正のために財政支援が行われた結果というよりも、保育の利用そのものに積極的意義が見出されたうえでの必然的結果であるという点が重要である。OECD諸国では、ニュージーランド、スウェーデン、イギリスをはじめ、保育施設を学校教育の一環と位置付け、3歳未満の子どもが、親の就労の有無等にかかわらず、希望すれば保育施設に通うことができる国が多い。

それは、3歳未満の保育所利用率に表れている（図表10）。わが国では、3歳未満の利用は、親の就労等で保育が必要な場合に限定されているため、3割に満たないが、5割を超える国もある。イギリスでは、3、4歳児を対象としていた幼児教育無償化を、2歳児の一部にも広げ、2015年には2歳児の40%が無償で週15時間の幼児教育が受けられることになる見通しである（注17）。

こうした国々でのいわば保育の普遍化の背景には、3歳未満も含めて、保育が教育政策の一環として重要視される考え方がある。その結果、保育者の教育的技能も含めた質を確保するため、保育者の処遇が改善されるという構図が見られる。脳科学の研究成果では3歳未満が最も脳の発達が活発とされているにもかかわらず、従来の教育制度がその時期を対象としていないことを問題視する議論もあり（図表11）、小学校就学前の教育の重要性が注目され、保育者を学校教員と対等に処遇する傾向にある。

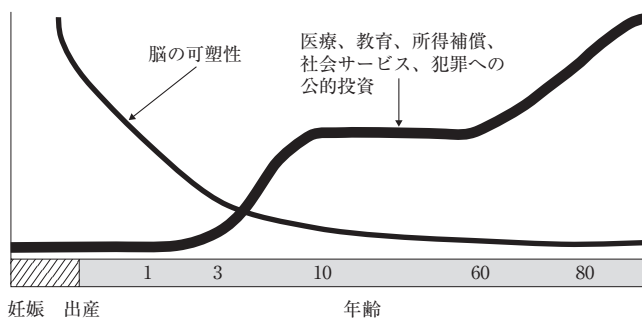
実際、急速に保育の教育的側面が重視されてきている。ニュージーランドでは2008年に、家庭的保育にも、幼児教育カリキュラムへの適応を求め、家庭的保育

（図表10）3歳未満の幼児教育・保育施設の利用率（2010年）（%）



（資料）OECD Family Database Table PF3.2.A

（図表11）脳の発達と公的投資の関係



（資料）Dalli et al. [2011] p.9

者のネットワークに、教員資格を持つコーディネーターを置くことが求められた（注18）。スウェーデンでは、2009年より、「家庭的保育」（family day-care centres）が「教育的ケア」（pedagogical care）と呼ばれるようになってきている。韓国では、保育所と幼稚園が対等の立場にあることを強調する観点から、保育所においても「保育職員」ではなく「教員」という言葉が使われるようになってきている（OECD 2012b：197）。イギリスでは、2007年に、幼児期の保育者のより高い資格として、幼児期専門資格（Early Years Professional Status（EYPS））が導入されたが、2013年には、小学校以上の教員を目指す人に求められている基礎試験（Professional skills tests for trainee teachers）をパスすることも求められる幼児期教員（Early Years Teachers）の養成が開始された（注19、DfE 2013：27）。

（2）保育者の資格のレベルアップ

保育が教育政策の一翼を担うものとみなされるなかで、より高い資格を保育者に求める動きが見られる。ここではニュージーランドの状況を詳しく見てみたい。同国でも、幼児教育・保育施設に対して、子どもの人数ごとに配置すべき大人の数が決められており、この大人の数には親やボランティアなど、資格を持たない人も50%まで配置することが認められている（すなわち50%以上は有資格者）。

同国では、すべての幼児教育・保育施設を教育省が所管しており、わが国のような幼稚園教員と保育士といった区分がなく、保育の技能を保証する資格は、幼児教育教員資格に一本化されている。政府は保育に当たる大人のうち、幼児教育教員資格を持っている人の割合の推移や地域別、施設の種類の割合などを統計で公表しており、2013年には幼児教育教員資格保有者の割合が75%にまで高まっている。加えて、この資格保有者の質の確保にも、様々な配慮が見られる。

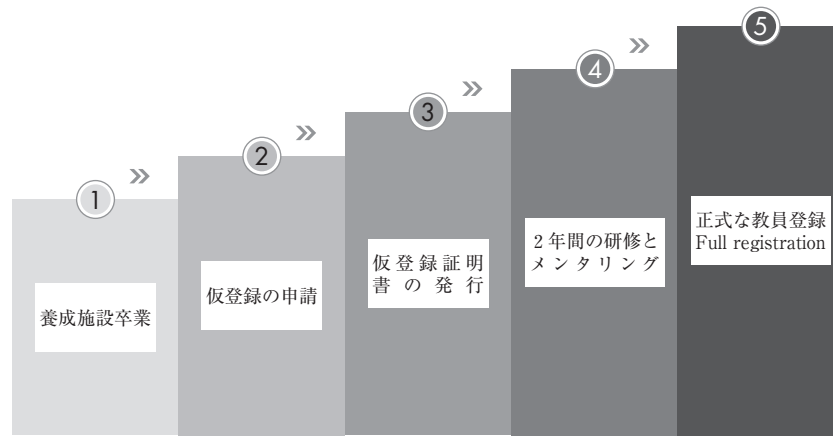
第1に、幼児教育教員の資格は、大学卒業レベルとなっている。教育省より、幼児教育教員になるための資格として認められている資格のリスト（注20）が発行されており、20の養成機関、30の資格が掲載されている。ニュージーランドでは、職業に関する資格が資格庁（New Zealand Qualifications Authority（NZQA））で一元的に管理され、幼児教育教員になるための資格も含め、すべての職業資格がレベル1からレベル10の10段階に分類されている。幼児教育教員の資格は、レベル7（大学卒業程度）のものが中心である。

第2に、政府は幼児教育教員のレベルアップのために、特別なニーズのある子どもについて学ぶ大学のコースを教員が受講できるように、2011年より補助（study award）を行っている（OECD 2012a：72）。特別なニーズとは、自閉症、視覚障害、聴覚障害、発達障害、特別な才能のある子ども（Gifted and talented）などで、専門性の高い教員の養成に力を入れている。

第3に、幼児教育教員資格を付与する養成機関の質についても、厳格な対応が見られる。職業資格を与えるすべての機関は、ニュージーランド資格庁（New Zealand Qualifications Authority）の認定を受けることとなっており、保育者を養成する機関も、この資格庁の評価を定期的を受け、その評価レポート（Report of External Evaluation and Review）がホームページで公表されている（注21）。

第4に、養成機関で幼児教育教員資格を得たあとに、仮登録の身分で保育の現場に入り（注22）、現場で幼児教育教員として必要な技能があるという評価・推薦を得たうえで、正式な幼児教育教員として登録される仕組みとなっている（図表12）。仮登録期間は2年間で、正式に教員登録している保育者

(図表12) ニュージーランドの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* P.4

(メンター)の下で、新人向け研修とメンタリング(注23)を受ける。

第5に、いったん正式な幼児教育教員として登録されたあとも、3年毎に登録の更新が求められていることである。幼児教育教員を含む教員登録制度の目的は、登録された教員が必要な資格を持っていることに加えて、犯罪歴等のない安全な人物であり、かつ十分な教育的技能を備えていることを証明することをねらいとしている。このため、資格の更新にあたっては、更新時の雇用者が資格基準を満たしているかどうかをチェックするとともに、犯罪歴等について警察のチェック(Police vetting)を受けることも求められている(注24)。幼児教育教員として登録せずに保育にあたっている人も、警察のチェックを3年毎に受けることが義務付けられている。

保育の教育的側面が重視されることにともない、ニュージーランド以外でも、保育者に資格の更新を求める国が見られる(図表13)。

(図表13) 幼児期の保育者に対する資格更新制度の導入状況

	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	ニュージーランド	カナダ・プリンスエドワードアイランド州
5年ごとに更新	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 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	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	ドイツ
5年超ごとに更新	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 ノルウェー スロベニア	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 日本	フィンランド イタリア ポーランド

(資料) OECD [2012a] p.49 Table 3.5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な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。

ニュージーランドのほか、スウェーデンでも、2011年に保育者により高いレベルの資格を求める方向で改革が行われた。もともと保育者に求められる資格は大学卒業レベルで、資格取得にかかる期間は3年半と長かったが、保育者を幼児教育教員と位置付け、幼児教育教員、小学校教員、教科教員、職業教育教員に共通の資格制度を設け、幼児教育教員も他の教員と同じように、国が認定する資格の取得が求められるとともに、不適格な教員については資格を取り消されることとなった。

(3) 資格取得方法の柔軟性

OECD諸国では、保育者になるために必要な資格を取得する方法に柔軟性がある。18歳時点で資格取得を目指さなくても、いったん他の仕事に就いた後や、保育の仕事に就きながら資格が取得できる国も多い。

例えば、ニュージーランドで新たに資格を取得した人の年齢構成を見ると、25歳未満は37%にすぎず、25～39歳が36%、40歳以上も27%（2003年）を占めている（注25）。この背景には、資格取得方法の柔軟性が高いことがあり、資格取得の際に、保育者としての就労経験や、幼児教育教員資格につながる学習経験、海外での学習経験や資格がカウントされ、最大3年間の学習が1年間で済むしくみがある。小学校教員資格（Diploma of Teaching (Primary)）を持つ人が、1年間（パートタイムの場合は2年間）で幼児教育教員資格（Graduate Diploma of Teaching (Early Childhood Education)）を取得できる制度もある（注26）。

このように、資格取得の際に過去の学習経験がカウントされる仕組み（RPL：Recognising prior learning/Recognition of prior learning）は、幼児期の教員・保育者の資格取得を容易にする目的で、オーストラリア、デンマーク、イングランド、オランダ、スコットランドなどでも行われている（OECD 2012a：50）。

ニュージーランドでは、RPLにより資格取得に要する時間が短縮できる可能性があることに加え、フルタイムの通学以外に、パートタイムの通学や、通信教育で資格が取得できるコースがある。このため、保育者として現場で働きながら、資格の取得を目指して勉強することも可能となっている。

資格取得方法の柔軟性としては、キャリアアップしていくための研修を受けやすくする工夫も注目される。ニュージーランドでは原則として、研修費用を政府と事業主が負担するため、研修受講者に経済的な負担がない。スウェーデンでは、研修のための休暇取得に対し、給与の80%が支給されるしくみがあり（OECD 2012a：71）、研修を受けたり、研究を行ったりすることで、園長のほか、学校管理者や自治体の行政官、特定の教科の教員になることもできる（OECD 2012a：79）。

(4) 保育者の資格に見合った処遇の確保

保育者の資格レベルを引き上げることに伴い、高いレベルの資格に見合った処遇の確保に向けた取り組みも見られる。

第1に、資格レベルに応じた補助制度がある。ニュージーランドでは、公的な補助を受けるためには、保育者の50%以上が有資格者であることが求められているが、2006年からは、登録されている幼児教育教員を高い割合で配置している施設には、補助を上乗せする制度が導入された（図表14）。

(図表14) ニュージーランドの保育所・家庭的保育への補助制度

		2歳未満	2歳以上	週20時間の無償教育
全日制保育所	登録教員の割合が80%以上	\$12.12	\$6.70	\$11.43
	登録教員の割合が50～79%	\$10.97	\$5.78	\$10.41
	登録教員の割合が25～49%	\$8.86	\$4.61	\$9.15
	登録教員の割合が0～24%	\$7.57	\$3.83	\$8.34
家庭的保育	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月以降の子ども一人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。
 ここで教員には、幼児教育教員のほか、小学校教員も含まれる。

注目すべきは、補助が上乘せされる条件として、実際に幼児教育教員に対し資格に見合った賃金が支払われていることの証明が保育所に求められている点である(注27)。政府から、資格(4段階)に応じた最低賃金の額が示されており、すべての職員がこの額を上回る賃金を得ていることが証明できなければ、たとえ登録されている幼児教育教員の割合が80%以上であっても、0%の場合の補助金額が適用されることとなる。

こうした補助のしくみは、高い資格を得れば、賃金も上がることが期待でき、より高いレベルの資格を取得するインセンティブとなり、事業者にとっても、高い資格を持つ人を採用しやすくなる。

第2に、高いレベルの資格を持つ保育者が、その技能を十分に発揮できるように、保育者の事務負担を軽減する取り組みが見られる。例えばイギリスでは、国が監査の重複の解消や、家庭的保育者の総合代理店ともいべき「取り次ぎ機関」の設置などが進められている。

一つ目の監査の重複については、事業者が国(Ofsted)と自治体の両方の監査を受ける制度となっており、監査にかかわる事務的な負担が重いことが問題視された。これに対して、監査は国に一本化するとともに、国の監査も、質の向上が求められる施設に対して重点的に指導する方向が打ち出されている(DfE 2013:11)。

二つ目の家庭的保育者の取り次ぎ機関(Childminder Agency)は、家庭的保育者が減少傾向にある背景として、家庭的保育者の多くが個人事業主であり、保育以外の事務負担が非常に重いという問題意識から検討されたものである(DfE 2013:37-39)。取り次ぎ機関は、家庭的保育者の研修機関であるだけでなく、家庭的保育者の事務負担全般を軽減し、保育に専念できる体制構築を狙っている。

具体的に、取り次ぎ機関は、利用希望者に保育者を紹介したり、国の監査や保険などの家庭的保育者の事務的な作業を請け負う。さらには、家庭的保育者あるいは親の緊急時に、代わりとなる保育者も探す。イギリス政府は、保育施設や家庭的保育者などによる取り次ぎ機関の設置を促進するために、2014年にガイドブック(注28)も発行している。

こうした家庭的保育者の取り次ぎ機関は、フランスやオランダなどでも設置されており、フランスの取り次ぎ機関(RAM:Relais Assistantes Maternelles)には、家庭的保育者の孤立感をなくし、また家庭的保育を受ける子どもに他の子どもとの出会いの場を提供するために、家庭的保育者が集まるプレイルームが設置されている例もある(注29)。

第3に、保育者の資格レベルを引き上げる一方で、保育の実践については、保育者の裁量に任せる方

(図表15) 保育所の職員配置基準

	1歳未満	1歳	2歳	3歳以上
日本	1:3	1:6	1:6	3歳1:20、4歳以上1:30
スウェーデン	なし	なし	なし	なし
デンマーク	なし	なし	なし	なし
ドイツ	なし	なし	なし	なし
イングランド(旧基準)	1:3	1:3	1:4	1:8 / 1:13
イングランド(新基準)	1:4	1:4	1:6	1:8 / 1:13
ニュージーランド	1:5	1:5	1:10	1:10
オランダ	1:4	1:5	1:6	1:8
フランス	1:5	1:8	1:8 / 1:12	1:8 / 1:26
アイルランド	1:3	1:5	1:6 / 1:11	1:8 / 1:11

(資料) DfE [2013] P.8 Figure 1, Education (Early Childhood Services) Regulations 2008 (New Zealand) 等をもとに
日本総合研究所作成

(注) 表中の数字は職員数:子どもの数で、職員一人が対応できる子どもの数の上限を示す。イングランドの1:13は教員が担当する場合の基準。フランスは施設により異なる。アイルランドは半日の場合1:11。ドイツは国の基準はないが州で定めることがある。

向が見られる。スウェーデンでは、過去には子どもの人数に応じて配置すべき職員の数や施設の面積について、国が基準を設けていたが、現在は国の基準はなくなっている(図表15)。教育法では、子どものグループの人数や施設が目的に適ったものであること、子どもの発達や学びを支えるうえで必要な教育や経験のある教員やスタッフを置くこと、といった表現になっている。

ニュージーランドでは、1986年に保育所の所管が社会福祉省から教育省に移り、新たに幼児教育資格(Diploma of Education (Early Childhood Education))が導入された当初は、この資格保有者の100%配置を目指す方向で検討されていた。しかし、90年代に入って保育所が急増するなか、有資格者の配置は財政的に負担が大きいこともあり、有資格者の配置が80%以上で質の確保は可能との判断から、2012年までに保育者の80%を有資格者とする目標が掲げられた経緯がある(OECD 2012a:72)。一方で、ニュージーランド政府は、すべての保育施設を、子どもの教育にふさわしいか否かという観点から定期的に評価し、その結果を公表しており、保育の成果(アウトカム)をチェックするしくみを設けている。

OECDの報告書でも、保育者の資格のレベルを上げることは、保育の質向上に重要であるが、すべての職員が高いレベルの資格を持つ必要はなく、また実際に、高いレベルの資格を持つ保育者を揃えることは困難であるとしている(OECD 2012b:24, 26)。保育者の資格レベルを上げれば、保育の質が高まるという単純な関係ではなく、資格が十分でない保育者も、高いレベルの資格を持つ保育者とともに働くことで、子どもの発達にふさわしい役割を果たせる可能性があるというのがOECDの見解である。

スウェーデンやニュージーランドの事例からは、保育の質を確保する方法として、保育者の配置基準などインプット重視からアウトカム重視への転換がうかがえる。方法については施設の裁量に任せ、国は成果のチェックを重視する体制へと移りつつあることがうかがえる。要は、保育の質確保のためには、均一な資格を全員が保有している必要はなく、高いレベルの資格を持つ保育者を中心に、チームワークで質を高めるという考え方である(注30)。

次章では、以上の諸外国の取り組みをふまえ、待機児童解消に加えて、幼児期の質の高い学校教育・保育の提供を担う人材供給の課題について検討する。わが国の課題としては、(1) 保育者の提供する付加価値の再認識、(2) 所管省庁の一元化、(3) 資格の多段階化と専門資格の創設、(4) 資格の取得を促

進する取り組み、(5) 資格に見合った処遇を実現するための制度設計、の五つである。

- (注16) OECD諸国の小学校教員の給与水準は、高等教育修了者の平均給与（25～64歳）に対する比率が、OECD平均で0.85（OECD Education at a Glance 2014 Table D3.2）となっている。日本は0.90（小学校教員給料331.6千円（平成25年度学校教員統計調査）／大学・大学院卒20～69歳平均賃金369.6千円（平成25年賃金構造基本統計調査））で、ニュージーランドの1.04よりは低いが、イギリス（イングランド）の0.86、スウェーデンの0.82より高くなっている。
- (注17) イギリス政府の2014年8月26日プレスリリース資料（Number of 2-year-olds eligible for free childcare to double）による。
- (注18) 教育省ホームページ（<http://www.lead.ece.govt.nz/ServiceTypes/HomeBasedECEServices.aspx> 2015年3月24日取得）による。
- (注19) イギリスでは、学校における保育施設の設置を増やす方針も示されており、幼児教育と保育の機能を併せ持つ子どもセンター（Children's Centre）の50%は学校敷地内に設置されている。学校敷地内の保育施設の設置を進めるために、学校と保育施設を別々に登録することを求める制度も改められることとなった（DfE 2013：28、40）。
- (注20) Early Childhood Teacher Education Qualifications 2015.
- (注21) 大学の場合は、別の機関（Academic Quality Agency for New Zealand Universities）の評価を受けることとなっている。
- (注22) 仮登録の期間は、フルタイムの半分以上の労働時間で就職する。
- (注23) メンタリング（mentoring）とは、人材育成手法の一つで、メンター（mentor）と呼ばれる経験豊かな年長者が、組織内の若年者や未熟練者と定期的・継続的に交流し、対話や助言によって本人の自発的な成長を支援することである（Weblio人事労務用語辞典）。ニュージーランドにおいて年長者による新人の指導は、これまでもアドバイスやガイダンスというかたちで行われてきたが、2006～2008年にかけて教員審議会（New Zealand Teachers Council）が現場での指導の現状について調査（The Learning to Teach Research Programme）を行い、新人研修の在り方が見直された。その結果、2011年に新人向け研修・メンタリング・メンター教員に関するガイドライン（New Zealand Teachers Council, *Professional Learning Journeys: Guidelines for Induction and Mentoring and Mentor Teachers 2011*）が策定された。ガイドラインでは、メンターは新人教員の話をよく聞き、個人的な見解に基づいて判断することを控えることや、新人教員自身に決定権を与えること、研修の内容や方法についてメンターと新人教員で話し合うことなどが書かれている。
- (注24) 保育者の安全性について警察を通じて得られる情報としては、犯罪歴の情報に加え、家庭内暴力や、有罪判決には至らないレベルの暴力やわいせつ行為などがあり、子どもの安全性が確保されるかどうかチェックされる。こうした保育者に対する犯罪歴等のチェックは、ニュージーランド以外でも多くの国で実施されている。
- (注25) Tupou, T. [2012]. *Employment outcomes for ECE teaching graduates*, Ministry of Education, Table 1
- (注26) Ministry of Education [2015]. *Early Childhood Teacher Education Qualifications 2015* P.2-3.
- (注27) Circular 2007/11 - Attestation: Registered teachers' salaries（<http://www.education.govt.nz/ministry-of-education/publications/education-circulars/2007-circulars/circular-200711-attestation-registered-teachers-salaries/> 2015年3月25日取得）
- (注28) Department for Education, *Childminder agencies: a step-by-step guide*
- (注29) T-GAL [2003].『子育てを社会にひらく「つどいの広場」—自分らしい子育てができる社会をめざして』P.23による。
- (注30) チームで保育の質を高めるためには、管理職・リーダーの役割が重要となってくる。ニュージーランドでは、教職員の全国団体（New Zealand Educational Institute (NZEI)）が、2002年に幼児教育・保育施設の管理職向けに、ガイドラインや具体的な情報提供を行う本（Professional Leadership and Management Kit: A Practical Guide for Teachers in Early Childhood Education Settings）を出版したほか、校長向けに情報提供を行うホームページ（Principal's Kit）も運営している。教員審議会（New Zealand Teachers Council）からも、幼児教育におけるリーダーシップをテーマにした報告書（Conceptualising Leadership in Early Childhood Education in Aotearoa New Zealand）が出ており、政府もリーダーシップ養成プログラムを重要視している（OECD 2012a：76）。

4. 幼児期の質の高い学校教育・保育の提供を担う人材供給の課題

(1) 保育者の提供する付加価値の再認識

第1に、保育者の提供する付加価値は実際に高く、また、そうであることが一段と求められていることを、保育者側も含め幅広い層が認識することが必要である。近年、保育者が対応する子どもや家庭の状況が多様化・複雑化しており、保育者は子どもを安全に預かるだけでなく、教育的技能や保護者への支援も重要になっている。これまでの保育者の仕事に対する認識を変えることが、すべての起点であり、

それによって、自ずと保育者の社会的評価や賃金の上昇などが期待できる。

海外では、保育所や家庭的保育を、学校教育制度のなかに組み込むかたちで、学校教育担当省庁の所管としたり、すべての保育者を教員と呼ぶこととしたり、家庭的保育者にも免許更新制を導入するなどの動きが見られる。これらは、政府が保育を、教育的技能も踏まえた付加価値の高い仕事であると認識し、保育者の教育的技能を高め、子どもの安全・安心や学び・発達といった保育の成果（アウトカム）を確実なものとする方向へと制度全体を見直そうとしていることの具現化と言える。

これに対し、わが国は、そのような認識がなお弱い。次のような保育士と幼稚園教員免許の間にある違いが、それを表している。保育所は厚生労働省の所管であり、子ども・子育て支援新制度においても、保育所と学校の所管省庁は異なる。新制度における新しい幼保連携型認定こども園は、学校かつ児童福祉施設であるとしているが、法的には学校教育法に定める学校としては位置付けられていない。幼稚園のみが、学校教育法に定められている学校であり、保育者が「教員」と呼ばれるのは幼稚園のみである。専門職大学院の一つである教職大学院で取得できる免許は、幼稚園教員免許に限られ、保育士資格は取得できない。

加えて、わが国では保育の質といった場合、保育者の配置基準や保育室の面積基準などの外形的基準あるいは投入量に議論が偏重する傾向があり、子どもの成長発達面にどのような成果を出しているのかはあまり問われない。この点、ニュージーランド、イギリス、スウェーデンでは、子どもの教育面でどのような成果が見られるかといった視点で、すべての保育施設が定期的に評価を受けることが義務付けられており、インプットからアウトカムへと政策の重点が移りつつある。いわば結果重視である。

よって、わが国においては、まず、保育者の提供する仕事は付加価値が高く、また、一段とそれが求められていることを幅広い層が認識しなければならない。そして、保育者に関する制度設計も、外形的な基準を満たしていれば良しとするのではなく、子どもの安全面や教育面での成果（アウトカム）を高めることを目的として行う必要がある。こうした認識が欠けたまま補助金上乘せなどの対応を積み重ねたとしても、一時的な効果しか見込めないであろう。

具体的には、子どもの教育面での成果（アウトカム）重視への方向転換を明確にするためにも（1）保育所の所管省庁を幼稚園と同じ文部科学省に一元化、（2）保育者の仕事の変化に対応した資格の多段階化と専門資格の創設、（3）資格取得を促進する仕組みづくり、（4）資格に見合った処遇を実現するための制度設計、などを急がなければならない。

（2）所管省庁の一元化

保育者の仕事に対する社会の認識を変えるためには、保育所の所管を幼稚園と同じ文部科学省に移すことをまず検討すべきである。これにより、保育の仕事の教育的側面の重要性が、一般にも、また保育者自身にも認知され、教育的側面を強化するための（3）節以下の制度改革にも納得が得られるであろう。

先に紹介したニュージーランドでは、すでに1986年に幼保の所管を教育省で一元化し、そこが起点となって保育者に関する制度改革も進んできた経緯がある。イギリスも1998年に保育所の所管が学校教育担当省庁に移った。スウェーデンは、もともと保育所と幼稚園は共に社会福祉担当省庁の所管であった

が、1996年に学校教育担当省庁の所管に移されている。

(3) 資格の多段階化と専門資格の創設

次に、保育の教育的側面を強化し、加えて、多様化・複雑化する子どもや家庭の状況に対応していくためには、保育者の技能の向上と多様な専門性が求められる。このため、保育者の資格を多段階化するとともに、専門資格の創設を検討すべきである。このことは、結婚・出産後も継続して働き続けることを希望する女性の増加とも整合的である。

これは、すでに学校で行われていることである。幼稚園を含む学校教員の免許状は、専修、一種、二種の3段階（注31）となっており、特別支援学校、養護、栄養などの専門性にもとづく免許状もある。中学校・高等学校では教科ごとの免許状がある。そして、現職教育による研修を積み重ね、所定の単位を修得するなどして各都道府県教育委員会の行う教育職員検定（注32）に合格すると、上位の教員免許状を取得できる。教育職員検定では、上位の免許のほか、他教科、隣接校種等の教員免許状も取得することが可能である。

保育士にもこうした多段階の資格や専門性にもとづく資格の創設が期待される。全国保育士会では、保育士のキャリアパスの構築について検討が行われ、現行の主任保育士（ジェネラリスト）を目指すほかに、研修等により領域別の専門保育士（スペシャリスト）になっていく体系が描かれている（注33）。さらには、保育士のキャリアパスとして、保育政策に関する行政官や、保育に関する研究者になることなども想定されている。専門保育士の領域としては、乳児保育、障害児保育、子育て支援、社会的養護、食育、保健衛生が挙げられており、国に対して専門保育士の制度化を働きかけるとしている。専門保育士の資格制度は、保育の仕事の複雑化に対して、多様な専門性を持つ人がチームで対応することを可能にする。

このように、保育の仕事が教育と別のものでなく、むしろ近似するものであれば、必然的に、保育所と幼稚園の資格・養成制度を一元化する必要がある。現状は、保育所と幼稚園で資格取得制度が別々になっている。これを、専門性に特化した資格なども含め、新たな一元的な資格の体系に構築しなおすことも期待されよう（注34）。

(4) 資格の取得を促進する取り組み

こうした新たな資格制度の構築とともに、実際にその取得を促進する取り組みも求められる。具体的には、第1に資格の取得方法を柔軟化すること、第2に働きながらキャリアアップするための研修体制を構築すること、第3に資格自体の信頼性を高めることである。

第1の資格の取得方法の柔軟化としては、大学や短大など養成施設における入学者の実務・学習経験の単位認定がある。海外では、実務経験や学習経験を単位として認定し、資格取得にかかる時間を短縮する取り組み（RPL）が見られる。

養成施設が、入学者に対し、国内外での実務・学習経験を単位認定するしくみを設ければ、資格取得希望者の増加と多様化が期待できる。海外での実務・学習経験は、増加する外国人への対応にも有効なはずであり、小学校教員の経験者は、即戦力として期待できるであろう。

第2のキャリアアップの途を拓く研修体制の構築については、とくに新人保育者の定着を図る必要がある。この点、先にニュージーランドの例として、まず仮免許を発行し、メンターとともに保育の実践を行ったうえで、正式な免許取得となる仕組みを紹介した（前掲図表12）。わが国でも公立学校の教員は、1年間の初任者研修を受け、教員として適格との評価を得て正式に教員として採用される仕組みとなっている（注35）。保育者についても、新人保育者には1年程度は仮免許でメンターを配置し、保育者の適性を評価したうえで、正式な資格付与を行うようなくみの検討が期待される。そのほか、研修時間を確保し、保育者のキャリアアップを促す管理職の役割も重要になってくるため、管理職研修の充実も求められよう。

第3に免許更新制の導入である。現状、保育士資格を取得した者が、質の高い保育を提供しているか否かをチェックする仕組みとしては、社会福祉施設の第三者評価制度があるものの、保育所に対しては第三者評価の受審は義務付けられておらず、受審率は4.3%（2012年度）と低くなっている。加えて、わが国の第三者評価制度は、評価者の質にばらつきがあり、評価結果に対する信頼が必ずしも高くない。このため、保育士が教育的技能も含め、付加価値の高い仕事をしていることを証明していくうえで、保育士資格の更新制の導入が期待される。

なお、仮免許制や更新制は、養成施設の質をチェックする効果もある。近年、保育士養成施設の急増や保育士養成コースの新設に伴って、その教員の確保が課題となっており、養成施設の質の低下も懸念されている（注36）。先に紹介したニュージーランドの例のように、養成施設の評価を必須とする方法もあるが、仮免許期間後に正式免許が取得できない者や、免許が更新されない者の卒業施設名が把握できれば、一定程度、養成施設の質をチェックすることが可能となる。

(5) 資格に見合った処遇を実現するための制度設計

保育者の技能が保有する資格のレベルや種類で明らかになり、その資格の信頼性も確保されれば、あとは多様な資格を持つ保育者をどう配置し、どう処遇するかを検討が必要となる。具体的に検討すべき課題として、第1に保育者の配置基準の見直し、第2に補助制度の見直し、第3に事務負担の軽減が求められる。

第1に、保育士確保の観点、および多様な専門性を持つ保育者確保の観点から、認可保育所の保育士資格保有者の100%配置について見直すことを検討すべきである。認可保育所においても、地域型保育事業同様、保育士資格を持たない人の配置を可能とし、資格を持たない人については、地域型保育事業同様、研修を受講し、子育て支援員としての認定を受けることを求める。

これにより、子育て経験のある人や小学校教員等の免許保有者などを、認可保育所においても積極的に活用することが期待される。そして、子育て経験や他の資格とあわせて、子育て支援員として就業した経験を土台に、正式な資格取得につなげていくことを目指すべきである。

第2に、技能の高い保育者の配置を促す補助制度が期待される。現行の制度では、認可保育所に保育士資格保有者の100%配置を求め、平均勤続年数に応じて補助金に加算が行われているが、有資格者の技能の差が補助に反映されておらず、勤続年数が長くても技能が向上しないケースもあり、補助制度が技能の高い保育者の配置を促すように設計されていない。そこで、先に紹介したニュージーランドのよ

うに、保育者の資格のレベルに応じて補助金に差を設け、かつその補助の条件として、確実に保育者の賃金に反映されることを求めることで、事業者にも保育者にも高いレベルの資格を得るインセンティブができる。

第3に、保育者が研修に参加しやすく、子どもの教育に専念できるように、事務負担の軽減に向けた検討も期待される。具体的には、新制度において、事業者が都道府県の認可と市町村の確認を受けるしくみとなり、指導が重複することが懸念される。第三者評価も、自治体の指導と重複する部分もあり、こうした認可や評価にかかわる事務負担の軽減も重要な課題である。

海外で広く見られる家庭的保育者の取り次ぎ機関についても、家庭的保育者の担い手を増やし、かつ家庭的保育者の教育的技能の向上を図る観点から、わが国においても検討すべきである。

(注31) 普通免許状には、①大学院修士課程・専攻科などで取得できる専修免許状、②幼稚園教諭養成課程のある4年制大学で取得できる一種免許状、③短大や専門学校などの養成機関や通信教育で取得できる二種免許状の3段階がある。

(注32) この教育職員検定による幼稚園教員免許状授与件数は237(2012年度)である。幼稚園二種免許保有者が一種免許を取得するには、5年以上在職したうえで、45単位を取得することが求められる。在職年数が5年を超える場合にはその超える在職年数に5単位を乗じて得た単位数(最大限35単位まで)を45単位から差し引くことができる。

(注33) 全国社会福祉協議会全国保育士会〔2011〕による。

(注34) 認定こども園が当初の想定ほどに広がらなかった背景には、子どもや親にとっては様々なメリットがあるものの、保育士と幼稚園教員の保育文化の違いを融合することが大変難しかったことがある。全国認定こども園協会「この国の未来を担う子ども達のために・協会提言」(2015年2月7日)では、幼稚園と保育所それぞれの保育への誇りをくずすことなく認め合い、「子どもにとって」という基本的な立場で、新たな形を考えて作ってきたことに触れ、両機能の融合が認定こども園の大きな課題として取り上げられている。保育士と幼稚園教員の両資格の併有者を保育教諭と呼ぶのではなく、両方の文化を融合した新しい保育の形を前提とした、新たな養成・資格制度が求められている。

(注35) 教員には教育公務員特例法が適用され、新規採用者の仮採用の期間が6カ月でなく1年間とされている。

(注36) 保育士養成課程等検討会「保育士養成課程等の改正について(中間まとめ)」(2010年3月24日) p.12による。

おわりに

国が保育士不足の現状に対して、保育士試験の2回実施の促進、離職保育士に対する再就職支援の強化など、保育士確保の取り組みに力を入れていることは評価できるが、なぜ保育士が不足しているのか、その根本的な原因に遡ったうえで、質の高い人材を安定的に供給するための抜本的な対策については、十分検討されていない。本稿では、単に保育ニーズがピークを迎えるとされる2017年度までに、保育士を量的に充足させる方策を論じるのではなく、2017年度以降保育ニーズの減少が見込まれるなかで、保育を担う人材供給の在り方はどうあるべきかについて、諸外国の取り組みも参照しつつ考察した。

海外では、保育が教育政策の一環とみなされ、保育職員は教員の一部として、免許更新の義務付けや専門化が進められている。わが国の保育制度は、幼保の所管一元化の試みが新制度においても挫折し、そうした海外の潮流とは異なる方向に向かってるように見えるが、数年後には保育ニーズがピークを迎え、その後は幼児人口の減少とともに、保育所や保育士が余剰となる時代が来る可能性が高い。

そうなれば、保育の質を高めたいと考える事業者が増え、保育者の養成や研修の在り方を見直す機運が高まっていく可能性が考えられるが、一方で、保育ニーズの減少に対して、子どもを長時間預かることにより、保育者が生き残りを図る動きが生じる可能性も否定できない。国としては、目先の保育士不足への対応に加えて、保育の長期的なビジョンを示すことが必要な時期にあるといえよう。

今後向かうべきは、保育者の雇用維持のために長時間保育や低年齢児保育が増えていく方向ではなく、キャリアのある保育士を活かして、諸外国のように3歳未満の子どもにも、親の就労の有無にかかわらず質の高い保育を受ける権利を保障していく方向のように思われる。国はそうした長期的な展望を描き、短期的な課題への対応とあわせて、中長期的な視点で保育制度や保育人材の供給の在り方について検討する必要がある。

海外では、国が統計で保育者の状況を定期的に把握したり、国が保育者をめぐる制度について研究者に調査・提言を依頼したりする（注37）など、保育の利用者である親・子どもの状況把握とあわせて、保育を提供する保育者の状況把握にも力を入れている。日本では、待機児童問題など、利用者側の状況把握と比べて、保育者の状況が十分に把握されておらず、保育者の声を政策に反映させるしくみが十分でないという問題もある。

政府が今後設置する保育士確保対策検討会においては、幼児期の質の高い教育・保育を提供する人材供給の在り方について、本稿で論じたような幅広い検討を期待したい。

（注37）イギリスでは、政府の依頼により2012年にまとめられた保育者の供給に関する報告書（*Foundations for Quality: The independent review of early education and childcare qualifications (Final Report)*、通称Nutbrown Review）をベースに、政策が検討された経緯がある。

(2015. 3. 30)

参考文献

- [1] Oberhuemer, P. and Ulich, M. [1997]. *Working with Young Children in Europe: Provision and Staff Training*, Paul Chapman Publishing Ltd.
- [2] 駒村康平 [2008]. 「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」国立社会保障・人口問題研究所『季刊・社会保障研究』Vol.44 No.1, p.4-18
- [3] 全国社会福祉協議会全国保育士会 [2011]. 「保育士のキャリアパスの構築に向けて：全国保育士会・新たな保育制度への対応に関する検討委員会報告（第1次）」
- [4] Dalli, C., White, E.J., Rockel, J., Duhn, I., 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.
- [5] 全国社会福祉協議会全国保育協議会 [2012]. 「全国の保育所実態調査報告書2011」
- [6] OECD [2012a]. *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Japan*
- [7] OECD [2012b]. *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*.
- [8] Department for Education (DfE) [2013]. *More great childcare: Raising quality and giving parents more choice*, UK.
- [9] 経済同友会政策分析センター [2014]. 「保育士不足問題の解決策」『政策スポットライト』NO.3

-
- [10] 東京都福祉保健局 [2014]. 「東京都保育士実態調査報告書」
- [11] 今井豊彦 [2015]. 「子ども・子育て新制度と保育者」 佐藤純子・今井豊彦編著『早わかり 子ども・子育て支援新制度 現場はどう変わるのか』ぎょうせい、p.236-254