

日本における保育の課題と展望

秋田喜代美

Akita Kiyomi …………… 東京大学大学院教授



東京大学大学院教育学研究科教授。東京大学大学院教育学研究科博士課程修了。博士（教育学）。専門は保育学、教育心理学、授業研究。現在、日本保育学会会長、日本読書学会会長、World Association of Lesson Studies, Vice President、日本発達心理学会理事等を務める。日本教育心理学会城戸研究奨励賞、日本読書学会読書科学研究奨励賞、(財)発達科学研究奨励賞等を受賞。著作に、『保育のおもむき』（ひかりのくに）、『学びの心理学』（左右社）、『保育の心理学』（全国社会福祉協議会）など多数。

● 今、日本の幼児教育には何が求められているか

今、日本の幼児教育に必要なだと私が考えていることは、大きく3点ある。1つ目は、「21世紀の社会のあり方を見据えながら、すべての子どもたちが乳幼児期、子ども時代、そしてその後の人生において、幸せな生活が送れるように育てていく」ということ。21世紀は「知識基盤社会」といわれており、この点が鍵になるのではないかと考えている。

2つ目は、「格差なく、落差なく、段差なく」ということ。「格差」とは、家庭経済格差、地域格差、園間格差のことである。「落差なく」とは、特別な支援の必要な子どもをはじめ、多様なニーズをもつ子どもに対応する必要があるということである。加えて、体力低下や直接体験の減少が指摘さ

れる中、子どもの育ちに必要ないずれの領域も落とすことなく、バランス良く、すべての子どものニーズに応じた経験を保証することが大切である。また「段差なく」とは、子どもの成長とともに、家庭から園へ、園から学校へ、そして地域へと円滑に移行できるようにということである。

3つ目は、「幼児教育の質向上サイクルの過程を保証する」こと。幼児教育の質の確保については行政でも議論されているが、各園が質の向上サイクルの過程を保証して、より良く変わっていく仕組みをつくるのが大切だと、私は考えている。

● 日本の幼児教育の課題は質保証のエビデンスと財源

日本の幼児教育は質が高い半面、課題もあると、私は考えている。

例えば、幼児教育の質が本当に子どもの幸せな人生を保障するかどうかということについて、東アジアやアメリカ、ヨーロッパの国々がエビデンスを既に出しているのに対して、日本はエビデンスが出せていないという課題がある。幼稚園では自己評価が義務づけられ、保育所でも第三者評価がなされているが、それが質を向上させるサイクルに貢献し、質を保障しているかどうかという点に関しての事実やエビデンスがないのである。

格差は増大しているのに、財源が不足しているという課題もある。多様なニーズに応じた保育もまだ十分だとは言えないだろう。さらに、段差解消に向けて保幼小連携の取り組みは始まっているものの、人口規模の小さい自治体ほど予算が不十分で、地域格差も生まれている。

今回は、財源と質保証のエビデンスという2つの点に関して、海外の現状を紹介しながら、我々がこれから課題解決に向けて取り組むべきことを考えていきたい。

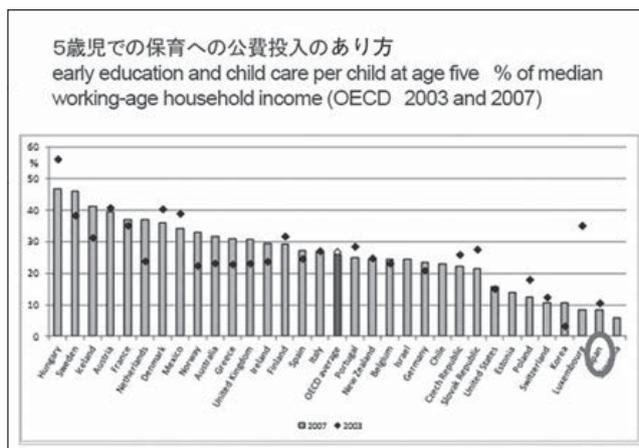
● 乳幼児教育への公的投資が少ない

OECD（経済協力開発機構）は、教育のイノベーション分野として、幼児教育と高等教育を挙げている。図①は、OECDによる「5歳児での保育への公費投入のあり方」についての国際比較のグラフだが、日本は下から2番目と、非常に公費が少ないことがわかる。また、日本の相対的貧困率は、働く一人親世帯で60%程度と、OECDの中で最も高く、子どもの貧困の発生や、貧困が世代を超えて受け継がれるリスクが指摘されている。

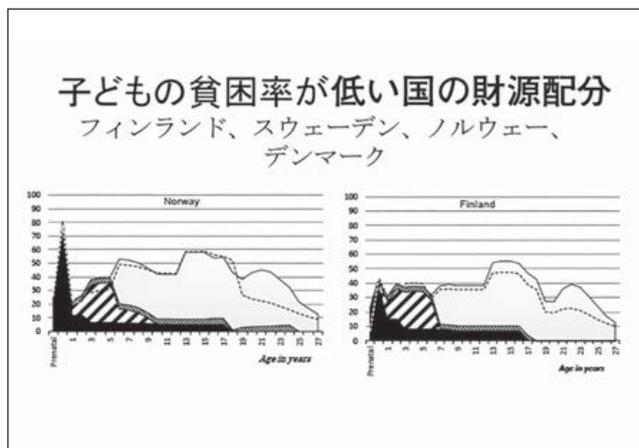
図②は、子どもの貧困率が低い国の財源配分を示したもので、乳幼児に対する財源が手厚いことがわかる。日本は、義務教育段階の国庫負担は高いのに対し、乳幼児の部分が非常に低い（図③参照）。今後、少子高齢化社会が進む中で、予算がさらに削減される危険性もある。

このような状況の中で重要なのは、幼児教育の重要性を、関係者のみではなく、広く社会一般に理解してもらうように働きかけることだ。そのためには、まず、幼児教育の質を上げたり、十分な予算を配分したりすることが必要である。そして、子どものその後の成長にかかわるというエビデンスを収集しなければならないだろう。

また、財源が少ないのであれば、効率的に幼児期の教育を行えるような制度体制に



図① 5歳児での保育への公費投入のあり方



図② 子どもの貧困率が低い国の財源配分

転換していくことも重要となる。その効率的制度運営として考えられるのが、幼保一体化だ。

海外では幼保一体化が進んでいる。東アジアでは、例えば台湾は、カリキュラム、資格、所管行政が一元化され、シンガポールでもカリキュラム、制度、所管行政の一元化が実現した。韓国では、所管行政は一元化されていないが、満5歳の子どもに対する共通カリキュラムを導入し、3～4歳児についても同様の共通カリキュラムが導入され、所得制限はあるが、無償化も実現している。欧州では二元化が残っている国もあるが、その場合は基本的に、乳児と幼児で二元化されているのが特徴である。

日本では、幼保連携型の認定こども園保育要領(仮称)策定に関する議論が先日始ま

り、厚生労働省と文部科学省が一緒にカリキュラムを作成するという試みが動き始めた。資格に関しては、幼保連携型認定こども園では、「保育教諭」という新しい職名が誕生してはいる。だが、今のところは保育士と幼稚園教諭の両方の資格が必要になるという課題が残っている。財源、施設、行政制度などの点でもまだまだ課題はあり、給付や課程は一体になっても乳幼児をめぐる施設制度の一元化実現への道のりははるかに遠いという印象を私は抱いている。

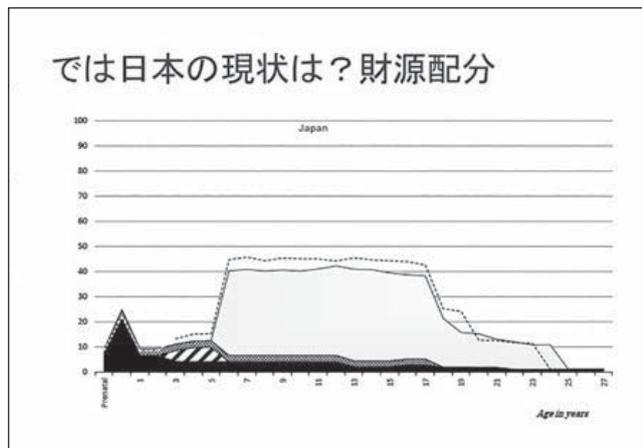
● 幼児教育の質を評価するための指標をつくることが重要

幼児教育の質の保証について、国家レベルとして何をすべきかを、グローバルな動きを見ながら考えてみよう。

OECDは2012年に出した報告書「Starting StrongⅢ：幼児教育・保育のための質の高い方策」で、早期に力強い一歩を踏み出すことが重要だと述べており、子どもの学習と発達の向上には品質基準が不可欠だと指摘している。

そこでは、「1：目標と規制の設定」「2：カリキュラム・基準のデザインと実行」「3：保育者の資格研修、職場環境」「4：家族とコミュニティの関与」「5：データ収集と研究、モニタリングの推進」の5つの政策手段が紹介されている。—— 図④参照

中でも、「5：データ収集と研究、モニタリングの推進」に関しては、各国ともにまだ「弱い」という認識が強く、OECDの「ECEC (Early Childhood Education and Care) ネットワーク」と呼ばれる先進諸国のネットワークでは、今後この点を強化し、国際的に幼



図③ では日本の現状は？ 財源配分



図④ ECECにおける質を5つの政策レバーから考える

見教育の質を評価できるような指標をつくらうとする動きが始まっている。

— 図⑤参照

指標には、「どのような保育政策を実施するか」「何人の保育グループなのか」「学級定数はいくつなのか」といったインプット指標と、こうしたインプット指標によって、子どもの育ちや保護者の満足度はどう変化したのかということ測る「アウトプット指標」があり、この2つの指標の関連を分析し、活用していくことが幼児教育の質を上げることに繋がるとしている。

このような質を保証するための指標については、EUやIEA（国際教育到達度評価学会）、ユネスコなどで試作されているほか、イギリスのネットワークでは欧州各国を横断した研究、カナダやオランダ、ノルウェー、デンマークなどでは国家規模での研究が行われている。

● 各国の評価指標について 具体例を紹介

具体的にどのような指標づくりが行われているのかを見ていきたい。

■ Eurydice Network (EU)

欧州36か国が加盟し、ヨーロッパの教育政策やシステムなどについて情報提供や議論を行うための組織、Eurydice Networkでは、幼児教育の分野において、産休や育休の長さ、財政支援、就園率、クラスのサイズ、保育者に対する子どもの比率、カリキュラムなどのデータベースを作成している。各国が教育政策を改定したり、教育改革をしたりする時に役立てるために、2014年に比較データが出せるように進められている。

データに基づく質モニタリング

■ これからの2年間 OECD ECECネットワークの仕事
2013-14、2015-16

国際的に保育の質の評価ができる指標や検討
インプット指標 と アウトカム指標

■ この背景にはグローバル化の中での動きがある
欧州連合、IEA、ユネスコ、他にも英国発のネットワーク
各国が保育の質に関する縦断研究を実施している
カナダ、オランダ、ノルウェー、デンマークの例

図⑥ データに基づくモニタリング

■ オーストラリア

オーストラリアでは、さまざまな地域コミュニティの幼児が、どのように発達しているかの相対的な動向を明らかにするための指標、AEDI (Australian Early Developmental Index) がある。感情・情動の発達、言語、運動・身体能力の発達、社会的対人能力、コミュニケーション能力という5つの領域で発達成果を報告するもので、オーストラリア政府は総額5～6億円を投じ、3年ごとにデータを収集している。データ収集方法は、ウェブデータ入力システム上のチェックリストについて、教師の知識とクラスでの観察に基づき、1人ひとりの子どものデータを入力していく形である。

これまで26万人（全体の97.5%）のデータが収集され、オーストラリアの子どもの大半はAEDIのどの分野においても健全に発達していることがわかった。ただし、1つ、あるいはいくつかの分野においては23.6%の子どもは発達の弱い点が見いだされた。また、発達の遅れは経済社会的地位の低さに基づくものではないことなども明らかになった。

こうした情報は、園だけではなく、地方自治体、政府組織、都市計画、健康福祉サ

ービスなど、多方面の組織から提供されている。そして、そのデータを子ども同士の比較に使うのではなく、1人の子どもが生涯幸せに過ごすためには、どのような政策を立てるべきかを、州レベルやコミュニティレベルで検討しているのである。

■ノルウェー

ノルウェーには、乳児を含めた「幼稚園」があり、学校教育機関と位置づけられている。国として「全ての幼稚園が公平で質の高い保育を保証する」「子どもたちが学びと育つ場としての幼稚園の強化」「全ての子どもが幼稚園に参加する」という目標を設定している。これまで、園の総数や就園率、労働供給と労働条件、法令・規制のコンプライアンス（遵守）、ECEC施設の質については定期的にモニタリングしてきており、保育者満足度調査や、カリキュラムの実施具合は、都度行われてきた。また、自治体においては監査制度、アンケート調査などにより、法令遵守や保護者支援、施設（環境）の質がモニタリングされてきた。幼稚園では、年次計画及び教育活動の評価も行われている。

現在、政策や保育者養成、現職研修にとって必要な要素を考えるという目的で、全国統一のモニタリング制度の準備を進めているところである。

■デンマーク

デンマークでは、2007年度から教育内容の質に関する情報を自治体が公表することが法制化された。モニタリングしているのは、「人格発達」「社会的能力」「言語発達」「身体と運動」「自然及び自然現象に関する知識」「文化的価値と芸術（アート）表現」の6領域。面接や観察、質問紙調査、インタビューなどによるデータが収集される。

また、言語発達についてはストーリーテリングの手法も使われている。

◎幼児教育の質についてのデータを日本でも収集すべきではないか

前節で見たように、海外のさまざまな国で幼児教育の研究データを蓄積し、分析するようになっている。一方、日本にはまだ、子どもの園での育ちに関する大規模な縦断研究データがないのが現状である。

もちろん、国によって事情は異なるから、日本も海外に倣って実施すべきだとは言えない。また、子ども1人ひとりの存在価値はデータだけに落とし込めないことも、言うまでもない。

ただ、最初に述べたように、日本の幼児教育にも課題はあると、私は考えている。全ての子どもに幸せな人生を保証できるように、幼児教育のあり方を改めて見直し、幼児教育を通して子どものどのような力を伸ばすか、そのために保育者は何をすべきかなどを検討してもよいだろう。そして、日本の幼児教育の質に関するデータを集め、質を保証する方法を考えていくことも、グローバル化の中で必要になるのではないだろうか。