

多文化共生社会実現に向けた 保育に関する政策の在り方について

科目名：事例研究 中央省庁における政策立案II

提出日：2024年 2 月 7 日

東京大学公共政策学教育部 国際公共政策コース

朴 咲輝

はじめに

このレポートは、多文化共生社会に資する、外国ルーツ未就学児を受け入れる保育士への保育施策に関する政策提案を目的としたものである。

筆者は大学を卒業後、株式会社による認可外保育施設の立ち上げと、認定NPO法人における保育事業の事業開発や政策提言を行なってきた。その中で、外国ルーツ家庭を保育士として受け入れた経験や、外国ルーツ家庭を受け入れる保育園の経営チームの一員として、現場の保育士と保護者、そして子どもたちに向き合ってきた経験を持つ。このような経験の中で、保育士に求められる専門性の高さや、保育の質の高さに対する、世論の盛り上がりを痛感している。

保育園には、外国ルーツの子ども以外にも、日本の小学校同様、発達に疑いが見られる子どもや、医療的ケアが必要な子ども、相対的貧困に陥っている家庭など、働く前には想像しえなかったような多様な子どもと保護者がいる。また、保育士のバックグラウンドも様々で、保育士養成学校を卒業してすぐ保育士としての道を歩み始めたものもいれば、一度別の職業を経てから保育士になったものもいる。従来保育施設では、栄養士や看護師など保育士以外の専門職が活躍していたが、近年では様々なニーズに応えるため、通訳や、理学療法士、言語聴覚士など多職種が連携してチームで保育を行うことも増えてきている。日本で暮らす、全ての子どもの権利を遵守するためにも、今後も保育園においては多職種が連携し、多様な子どもと家庭を受け入れていこう。

特に、少子高齢化が進み、こども家庭庁が新設された我が国においては、労働力確保のための外国人との共生、すなわち多文化共生社会の実現は喫緊の課題である。そこで、本レポートでは、まず第 1 章で外国ルーツの子どもたちを取り巻く環境について、第 2 章で我が国の多文化共生政策について、第 3 章で我が国の保育政策について、第 4 章で具体的な外国ルーツ児を受け入れている施設について確認した後で、第 5 章にて、共生社会実現に資する保育政策の在り方について検討、提案したい。

目次

はじめに	1
第 1 章 外国ルーツの子どもたちを取り巻く環境	3
第 1 節 外国ルーツの子どもたちの現状	3
第 2 節 外国ルーツの子どもたちとその保護者が抱える課題	4
第 2 章 多文化共生施策について	6
第 1 節 我が国の多文化共生施策方針	6
第 2 節 我が国の多文化共生幼児教育・保育方針	6
第 3 章 保育政策について	8
第 1 節 世界の動向 ～OECDによる指針とユネスコによる移民向け教育を中心に～	8
第 2 節 日本の幼児教育・保育の在り方 ～こども家庭庁と文部科学省を中心に～	9
第 4 章 外国ルーツ児を受け入れる施設を取り巻く状況	11
第 1 節 保育施設	11
第 2 節 幼稚園	12
第 5 章 共生社会実現に資する保育政策の在り方	13
第 1 節 外国ルーツの子どもたちを受け入れる保育士に向けた提言	13
第 2 節 外国保育士資格保有者に対する特例制度	14
おわりに	16

第1章 外国ルーツの子どもたちを取り巻く環境

第1節 外国ルーツの子どもたちの現状

出入国在留管理庁の統計によると、2023年6月末時点で0～6歳の在留外国人は134,262名にのぼり、1年前の2022年6月から比較しても7,862人増加している¹。乳幼児も含めた2023年6月末の在留外国人数は322万3,858人（前年末比14万8,645人、4.8%増加）で、過去最高を更新している（出入国在留管理庁、2023）²。政府はグローバル戦略の一環として、「2033年までに留学生の受入れ40万人、外国人留学生の国内就職率60%」を目指す施策³や、少子高齢化ならびに人口減少に伴う労働力不足に対応するため、外国人労働者の在留資格である特定技能2号の対象を、現在の2分野から11分野に広げる方針の閣議決定を行う⁴等、外国人人材の受け入れ施策を積極的に行っている。そのため、今後も我が国に在留する外国人は増え続けるものと推測される。さらに日本で暮らす若年層（15～34歳）の外国人女性は、2022年末時点で約60万人おり、この人数は10年前と比較して約40%増えている⁵ことから、日本で出産、子育てを行う外国人女性も増加し、それにとまって外国ルーツの未就学児も増加するものと考えられる。現に、日本に滞在する0～6歳の外国籍の子どもたちは、2023年6月末時点で134,262人にのぼり、1年前の2022年6月から比較しても7,862人増加⁶していることから、やはり外国ルーツの未就学児も増えていくものと考えられる。

第2節 外国ルーツの子どもたちとその保護者が抱える課題

我が国においては、外国籍の子どもに対しても教育を受ける権利を認めており、「公立の義務教育諸学校へ就学を希望する場合には、国際人権規約等も踏まえ、日本人児童生徒と同様に無償で受入れ」並びに、「教科書の無償配付及び就学援助を含め、日本人と同一の教育を受ける機会を保障」している⁷。一方で、外国籍の親には、日本の学校への就学の義務が

¹ 法務省「在留外国人統計」より筆者試算 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000040124405&fileKind=0>（参照日 2024-02-02）

² 出入国在留管理庁（2023）報道発表資料「令和5年6月末現在における在留外国人数について」https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00036.html（参照日 2024-02-02）

³ 内閣府（2023）教育未来創造会議「未来を創造する若者の留学促進イニシアティブ<J-MIRAI>（第二次提言）」
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouikumirai/dai6/siryoul-1.pdf>（参照日 2024-02-02）

⁴ 出入国在留管理庁（2023）「特定技能2号の対象分野の追加について」
https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/03_00067.html（参照日 2024-02-02）

⁵ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2023）「複合的な課題を抱えた外国人女性の妊娠・出産現状・課題と必要な支援策を考える」https://www.murc.jp/library/column/sn_230206/（参照日 2024-02-03）

⁶ 法務省「在留外国人統計」より筆者試算 <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000040124405&fileKind=0>（参照日 2024-02-03）

⁷ 文部科学省ウェブサイト「外国人の子どもの公立義務教育諸学校への受入について」
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301/009/

ないこともあり、半数以上の自治体が、外国人家庭に子どもの就学を促す働きかけを行って
おらず、2割以上の自治体が就学案内を送っていない等、特に外国人人口割合が少ない自
治体で対応が遅れており、義務教育不就学の問題が生じている⁸。こうした背景もあり、文
部科学省が実態把握のため調査を開始し、2021年時点で日本には約1万人の義務教育
不就学の可能性がある外国人の子どもが存在⁹することが明らかとなった。

未就学児については上記で紹介したような公式の調査はないが、可知ら(2019)の研究
により、両親のどちらかが外国籍の場合、日本国籍の両親である場合よりも、不就園の可
能性が高い(Kachi, Kato & Kawachi, 2019)¹⁰ことが明らかになっている。

さらに、特定非営利活動法人フローレンスが外国籍の保護者に対して行ったインタビュー
調査では、「入園書類をすべて日本語で記載し、用意しなければならず、難しかった」こと
や、「保育園の持ち物がよくわからない」保育園の入園に際し、言語や文化的な障壁¹¹があ
ることがわかっており、保育施設や幼稚園のような幼児教育へ日本国籍の保護者ほど、容易
にアクセスできていない家庭もあるだろう。その他、外国ルーツの子どもたちは、教育への
アクセス問題だけでなく、母語の発達に関する問題も抱えている。久富(2002)は、子ど
もの母語の問題は子どもの発達の中で重要な位置をしめるが、支援する日本人にとって日本
へのなれと比較して、母語の問題への関心は低い¹²と指摘しており、日本で育つ外国ルーツ
の子どもたちは母語や継承語、母文化を喪失する恐れがあり、それにとまなう親子のコミュ
ニケーション不足や自己肯定感の低さ等も危惧され¹³、必要な対策や支援が求められてい
る。

[005.htm#:~:text=%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E3%81%AE%E5%AD%90%E3%81%A9%E3%82%82%E3%81%AB,%E3%82%92%E5%8F%97%E3%81%91%E3%82%8B%E6%A9%9F%E4%BC%9A%E3%82%92%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E3%80%82">005.htm#:~:text=%E5%A4%96%E5%9B%BD%E4%BA%BA%E3%81%AE%E5%AD%90%E3%81%A9%E3%82%82%E3%81%AB,%E3%82%92%E5%8F%97%E3%81%91%E3%82%8B%E6%A9%9F%E4%BC%9A%E3%82%92%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E3%80%82](#) (参照日 2024-02-03)

⁸ 朝日新聞デジタル(2023年5月13日 5時00分配信)「(社説)外国籍の子ども 不就学ゼロへ検討急げ」<https://www.asahi.com/articles/DA3S15634854.html> (参照日 2024-02-03)

⁹ 文部科学省(2022)「外国人の子供の就学状況等調査結果について」12頁
https://www.mext.go.jp/content/20220324-mxt_kyokoku-000021407_02.pdf (参照日 2024-02-03)

¹⁰ Kachi, Y., Kato, T., & Kawachi, I. (2019). Socio-Economic Disparities in Early Childhood Education Enrollment: Japanese population-based study. *Journal of Epidemiology*, 30 (3), 143-150. <https://doi.org/10.2188/jea.JE20180216>

¹¹ 認定NPO法人フローレンス「外国ルーツの親子を「見えない存在」にしない!言語の壁を超えて親子につながるフローレンスの挑戦」(2023)
<https://florence.or.jp/news/2023/05/post60926/> (参照日 2024-02-03)

¹² 久富陽子(2002)「日本の多文化保育への課題に関する一考察:母親に対する考え方」,日本保育学会大会発表論文集, 55, 408-409.

¹³ 王笑桜(2020)「多言語環境で育つ子どもの母語保持の重要性に関する一考察:就学接続期の支援を中心に」,教育学論究, 12, 137-146. <https://kwansei.repo.nii.ac.jp/records/29272>

第2章 多文化共生施策について

第1節 我が国の多文化共生施策方針

多文化共生社会実現のため、2018年より首相官邸主導で「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」を実施している¹⁴。2023年に改訂された最新の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」によると、「在留資格を有する全ての外国人を孤立させることなく、社会を構成する一員として受け入れていくという視点に立ち、外国人が日本人と同様に公共サービスを享受し安心して生活することができる環境を全力で整備していく。」¹⁵との方針が記載されている。

さらに本対応策のロードマップに記載されている乳幼児や学齢期を中心とした外国人への施策として、子育て中の親子同士の交流、子育て中の不安・悩みを相談できる場の提供等を行う地域子育て支援拠点事業の実施《施策52》や、住民基本台帳システムと学齢簿システムとの連携による外国人の子どもの就学状況の一体的管理・把握の推進《施策55》、そして全てのライフステージの外国人を対象として「在留外国人に対する基礎調査」等による実態把握等《施策21》¹⁶が挙げられており、これらの施策によって保育園を利用できるようになる外国人家庭や、在留外国人の実態把握が進むことで、より適切な支援につながることを期待される。

第2節 我が国の多文化共生幼児教育・保育方針

国として一丸となって共生社会の実現が目指される中で、幼稚園指導要領や解説、保育園保育指針やその解説の中でも、多文化共生や外国籍の子どもたちに関する内容が取り上げられている。我が国の幼児教育においては、幼稚園教育要領総則の中で、「一人一人の幼児が、将来、自分のよさや可能性を認識するとともに、あらゆる他者を価値のある存在として尊重し、多様な人々と協働しながら様々な社会的変化を乗り越え、豊かな人生を切り拓き、持続可能な社会のひら創り手となることができるようにするための基礎を培う」¹⁷と明記されており、個性の尊重と多様性を重んじていることがわかる。さらに、「生活に必要な日本語の習得に困難のある幼児については、安心して自己を発揮できるよう配慮するなど個々の幼児の実態に応じ、指導内容や指導方法の工夫を組織的かつ計画的に行うものとする」¹⁸など外国ルーツ児への配慮についても述べられていることに加え、文部科学省では2020年度に「外国人幼児等の受入れにおける配慮について」¹⁹というパンフレットも作成・配布し

¹⁴ 首相官邸ウェブサイト「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/index.html>（参照日 2024-02-04）

¹⁵ 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（2023）「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（令和5年度改訂）」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001397365.pdf>（参照日 2024-02-04）

¹⁶ 施策は全て脚注15より抜粋した

¹⁷ 文部科学省（2017）「幼稚園教育要領」

https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2018/04/24/138466132.pdf（参照日 2024-02-04）

¹⁸ 脚注17に同じ

¹⁹ 文部科学省（2020）「外国人幼児等の受入れにおける配慮について」

https://www.mext.go.jp/content/20200306-mext_youji-000005738_01.pdf（参照日 2024-02-04）

ており、その中でも具体的な教育方針や受入れ時に配慮すべきポイントや事例を紹介する等、幼稚園における多文化共生の視点を提供している。保育所保育指針においても、幼稚園同様の記載が見られる。具体的な外国籍児への配慮としては、保育所保育指針解説で、保育全般に関わる配慮事項として、「子どもの国籍や文化の違いを認め、互いに尊重する心を育てるようにすること。」や、多文化保育の実施について明記されている²⁰。また、保育所保育指針は、子どもに対してだけでなく、保護者の状況に配慮した個別の支援についても言及しており、送迎時のコミュニケーションなどで、外国籍家庭など、特別な配慮を必要とする家庭の場合には、状況等に応じて個別の支援を行う²¹よう、保育所に求めている。つまり保育施設や保育士は、子どもの教育だけを求められているのではなく、保護者の支援を含めた地域の子育て支援拠点としての役割も担っている²²。このことから、今後は国の多文化共生施策52の「子育て中の親子同士の交流、子育て中の不安・悩みを相談できる場の提供等を行う地域子育て支援拠点」として、在園かどうかに関わらず、外国ルーツの子どもやその保護者の支援を担っていくものと考えられる。

²⁰ 厚生労働省（2020）「保育所保育指針解説」
https://koseikan.co.jp/revise/up_img/1551661125-191216.pdf（参照日 2024-02-04）

²¹ 脚注20に同じ

²² 厚生労働省（2021）「保育所・保育士による地域の子育て支援」
<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000846945.pdf>（参照日 2024-02-04）

第3章 保育政策について

第1節 世界の動向

～OECDによる指針とユネスコによる移民向け教育を中心に～

1960年代から約40年かけて追跡調査を行った「ペリー就学前計画」や、イギリスのEPPE研究、2000年にノーベル経済学賞を受賞したジェームズ・ヘックマン教授の研究など、教育経済学の多くの研究を通じて、幼児期に質の高い教育・保育を提供することで、その後の人生において良い影響を与えることが明らかになっている²³。1990年代以降、国際社会では、乳幼児期の発達と学習が初等教育を含むその後の人生の経験や生活の質に極めて重要な意味を持つとの問題意識のもと、幼児教育と保育分野への政策的な関心が高まっている²⁴。

OECDが国際調査を行った結果をまとめた『スターティングストロング白書』によると、質の高い幼児教育によって以下の効果があることが明らかになった²⁵。

- 言語の使用やアカデミックスキルの芽生え、早期の識字および計算、社会情緒的スキルなど様々な領域の早期発達と就学後のパフォーマンスに有益であること
- 健康的な摂食習慣や身体活動習慣の定着の後押し等、健康・ウェルビーイングにも効果があること
- 労働市場への参加、貧困の削減、異なる世代間の社会的移動性及び社会的統合が向上すること

さらに白書の中で、考慮すべき政策提言についてもまとめられており、以下に一部抜粋する²⁶。

- 幼児の発達を取り巻く社会的な状況に留意すること
- ECEC (Early Childhood, Education and Careの略称) 事業では子どものウェルビーイング、早期の発達、学習を中核に示えること、その場合、子どもの主体性と子ども本来の学習方略を尊重すること
- 財政・社会・労働政策によって子どもの貧困と社会からの排除を食い止め、減らすこと。多様な学習権を持つ子どものために、誰もが参加できるプログラムのなかで資源を増やすこと
- 乳幼児のためのサービスに、家族やコミュニティが参加できるように促すこと
- ECECに従事する職員の労働条件と専門職教育を改善すること

²³ 鈴木正敏(2014)「幼児教育・保育をめぐる国際的動向—OECDの視点から見た質の向上と保育政策—」,「教育学研究」,第81巻 第4号,78-90。

<https://www.istage.jst.go.jp/article/kyoiku/81/4/81460/pdf> (参照日 2024-02-05)

²⁴ 首藤美香子(2009)「OECDのECEC政策理念と戦略—”StartingStrongII:EarlyChildhoodEducationandCare”(2006)—」,国立教育政策研究所紀要 第138集,239-256

²⁵ 経済協力開発機構(OECD)編著(2022)『OECDスターティングストロング白書 乳幼児期の教育とケア(ECEC)政策形成の原点』,明石書店

²⁶ 脚注27 247頁より引用

- 乳幼児のためのサービスに対して、自律性を認め、資金調達し、支援をすること

加えて、Tagumaらは日本向けに「Quality matters in early childhood education and care: Japan (OECD, 2012)」²⁷をまとめており、その中の政策提言部分²⁸の一部を紹介したい。内容はOECDの政策提言と重複する部分もあるが、日本に向けたより強い指摘だと捉えられる。

- 保育者の質を定義すること
- 幼児教育と小学校教育の教員養成の間の一貫性を保つように促すこと
- 免許更新や様々な経歴を尊重することで、多様な保育者を雇うこと
- 保育所の保育士が研修を行えるよう、インセンティブを改善すること

他にも、ユネスコは移民向けにも就学前教育の重要性を主張しており、特に難民など暴力的な環境に置かれ、安定的、養育的で豊かな環境を欠いている乳幼児にとって、幼児教育とケア（ECEC）などの適切な介入は必要不可欠であることや、幼児教育プログラム就学前教育を受けたことのある15歳の移民の子どもは、1年以上の教育に相当する分だけ読解の点数が高い等、移民における幼児教育の重要性をエビデンスを用いて説明している²⁹。

第2節 日本の幼児教育・保育の在り方 ～こども家庭庁と文部科学省を中心に～

我が国においては、幼児教育無償化の流れの中で、幼児教育の重要性や、エビデンスに基づく幼児教育の質についても議論されてきた³⁰。幼児教育と保育に関する施策の方針を整理する上で、こども家庭庁と文部科学省の二つの省庁について検討する必要がある。こども家庭庁の役割としては、幼児期までのこどもの健やかな成長のための環境づくりや、家庭における子育て支援等に関する基本的な政策を企画立案・推進することなどが挙げられている³¹。こども家庭審議会幼児期までのこどもの育ち部会による議論を経て閣議決定された「幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なビジョン（はじめの100か月の育ちビジョン）」によると、「こどもの誕生前から幼児期まで」は、人の生涯にわたるウェルビーイングの基

²⁷ Miho Taguma, Ineke Litjens and Kelly Makowiecki (2012) 「Quality matters in early childhood education and care: Japan」 <https://web-archive.oecd.org/2012-10-04/212778-japan%20policy%20profile%20-%20published%2028-09-2012.pdf>（参照日 2024-02-05）

²⁸ 提言の和訳については脚注23 87頁を参照した

²⁹ UNESCO (2019) 「グローバルエデュケーション モニタリング レポート 2019」 <https://jinne.org/old/doc/globaleducationmonitoringreport2019japanese.pdf>（参照日 2024-02-04）

³⁰ 渡邊恵子（2017）「幼小接続期の育ち・学びと幼児教育の質に関する研究〈報告書〉」，国立教育政策研究所

³¹ 内閣府（2021）「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針～こどもまんなか社会を目指すこども家庭庁の創設～」 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku/pdf/kihon_housin.pdf（参照日 2024-02-05）

盤となる最も重要な時期だと定め、人生の基盤的時期を過ごす乳幼児を含めた全世代の全ての人による、以下のような社会の実現を目指すとしている³²。

- 乳幼児を含めた全てのこどもが誰一人取り残されずに、権利主体として、命と尊厳と権利を守られる社会
- 乳幼児の思いや願いが受け止められ、社会への参画が応援される社会
- 乳幼児と保護者・養育者が安定した「アタッチメント（愛着）」を形成できる社会
- 人や場との出会いを通して、豊かな「遊びと体験」が保障される社会
- 保護者・養育者になる前から切れ目なく、様々な人や機会に支えられ、こどもとともに育ち、成長が支援・応援される社会
- 各分野や立場を超えた認識共有により、乳幼児に関わる人が緊密に連携し、切れ目のない「面」での支援が実現できている社会
- 乳幼児と全ての人がともに育ち合う好循環が続いていく社会

次に、幼児教育の役割を担う、文部科学省では、次期教育振興基本計画の中で、幼児教育を「生涯の人格形成の基礎となる」と定義し、今後 5 年間の教育政策の基本施策として幼児教育の質向上³³を掲げている。具体的には、幼児教育の質の向上のために幼児教育政策において大規模なデータ収集や分析、定性調査も実施していくことや、そのための歳出予算³⁴を計画している。

³² こども家庭審議会（2023）「幼児期までのこどもの育ちに係る基本的なビジョン（はじめの100か月の育ちビジョン）」，こども家庭庁
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/6e941788-9609-4ba2-8242-42f004f9599e/64c1f5ab/20230928_policies_kodomo_sodachi_07.pdf（参照日 2024-02-05）

³³ 中央教育審議会（20230）「次期教育振興基本計画について（答申）」，文部科学省
https://www.mext.go.jp/content/20230308-mxt_soseisk02-000028073_1.pdf（参照日 2024-02-05）

³⁴ 文部科学省（2023）「令和6年度概算要求のポイント」
https://www.mext.go.jp/content/20230828-mxt_kouhou02-000031628_1.pdf（参照日 2024-02-05）

第4章 外国ルーツ児を受け入れる施設を取り巻く状況

第1節 保育施設

第1章第1節で言及したように、外国人の未就学児は増加しており、2019年に行われた調査では約70%の自治体で外国ルーツの子どもたちが入所している保育園等があると回答している³⁵。外国にルーツを持つ子どもが入園している保育所等があると回答した自治体について、外国人人口比率と外国人増減率の観点から分類を行ったとこと、外国人人口比率が全国平均以下だが、過去5年間の外国人人口の増減率が全国平均より高い地域での受け入れが32.3%と一番多く、外国人人口比率が全国平均より高くかつ、増減率も全国平均より高い地域よりも18.9%高かった³⁶。このことから、今後も日本全国で外国ルーツの子どもたちが保育所等へ入所し、かつ外国籍の子どもが保育園で一人といったケースも、これまでよりも増加するのではないかと想定される。外国ルーツの子どもたちの受け入れに関する課題は第1章第2節で課題とされているような入園前の課題から、第2章の多文化共生への配慮に関する課題など入園前から卒園前まで多岐に渡っている。例えば、家庭内では別の言語を使っている子ども場合では、日本の生活習慣や文化に慣れていないケースもあり、日本語で話しかけて反応があったとしても、子ども本人がどこまで理解しているのかわかりづらく、コミュニケーションが難しいケースがある。また、同様の事例が保護者にも起きている³⁷。外国ルーツの子どもを受け入れている保育士へのインタビューでも、例えば主張が激しい、おもちゃを譲れないなど子どもの言動が気になる際に、それが文化的なものなのか、発達特性があるものなのかわからず、文化や背景がわかる保育士がいてほしいという意見もあった。実際に発達障害については外国人の子どもは日本の子どもの2倍特別支援学級に在籍しているというデータ³⁸もあり、今後特にアセスメントや関係機関との連携など支援が必要となるだろう。

実際に外国籍が多い地域の保育施設では、外国ルーツの保育士や保育補助を独自に雇用し、保護者や子どもと、日本人保育士の架け橋となっている事例も見られた。特に神奈川県横浜市では、外国人児童保育事業助成制度を制定し、利用定員に対する外国人児童（保護者のどちらかが外国籍）の割合が20%以上の私立の認可保育所に対して女性を行い、保育士を追加雇用する費用を助成していたり、岐阜県美濃加茂市では、ブラジル国籍の保育補助スタッフが勤務している例や、外国籍住民に対して就学前支援（プレスクール）の取組みなど積極的に実施³⁹している先例もみられた。

³⁵ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2020）「保育所等における外国籍の子ども・保護者への対応に関する調査研究事業 報告書」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000756538.pdf>（参照日 2024-02-05）

³⁶ 脚注35 6-7頁

³⁷ 脚注35 110頁

³⁸ 相磯友子（2021）「外国人の子どもの「障害」に関する研究の概観-外国人の子どもの就学相談の基礎資料として-」，植草学園短期大学紀要 第22号，21-32，

https://www.istage.ist.go.jp/article/uekusat/22/0/22_21/pdf/-char/ia（参照日 2024-02-04）

³⁹ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング（2020）「保育所等における外国籍等の子どもの保育に関する取り組み事例集」 厚生労働省 令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業，

第2節 幼稚園

全国幼児教育研究協会が行った調査によると、2014年度から2016年度までに外国人幼児を受入れた園は68.3%⁴⁰であり、幼稚園でも外国ルーツの子どもたちの受け入れが進んでいる状況が明らかとなった。全国幼児教育研究協会が行った調査では、全国一律に調査を行ったわけではなく、(1)外国人が集住している地域として、群馬県・愛知県・滋賀県、(2)外国人が分散している地域として、東京都、神奈川県、大阪府、福岡県、(3)外国人がほとんど住んでいない地域として岩手県を対象に調査を行ったものであるため、今後は支援の充実を図るためにも就学前の子どもたちの実態調査が行われることを期待したい。調査対象地域における幼児の在園状況として、1園に多様な外国人幼児が在園していることや、母語が同じ幼児の在籍率については集住地域と都市分散地域との差がないことも明らかになった⁴¹。外国籍等の幼児が在園する幼稚園では「ゆっくり・はっきりと話す」ことを配慮した園は約90%にのぼるが、一方で「外国文化や言語に対する勉強をした」「当該幼児の国の文化を遊びに取り入れた」という項目で配慮した園は約30%に満たず、多文化共生の基本方針である教職員の外国文化に対する理解や配慮が芳しくない状況も明らかになった⁴²。また、幼稚園が必要と考える支援で優先順位が高いものは、「園行事（健康診断、保護者会等）や必要な時に応じた通訳の派遣」が36.4%、「外国人幼児等の指導に係る補助者」が31.8%、「外国人幼児等や保護者に対応するアドバイザー（医療、生活全般等）」が19.0%⁴³で上位3つを占めており、言語や文化、双方がわかる人材が求められている。

https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2020/04/koukai_200427_1_3.pdf（参照日 2024-02-05）

⁴⁰ 公益社団法人 全国幼児教育研究協会（2017）「幼児期における国際理解の基盤を培う教育の在り方に関する調査研究—外国籍等の幼児が在園する幼稚園の教育上の課題と成果から—」 7頁
<https://zenyoken.org/wp-content/uploads/2016/05/HP%E7%94%A8%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF.pdf>（参照日 2024-02-06）

⁴¹ 脚注40 7-8頁

⁴² 脚注40 12-13頁

⁴³ 岡上直子（2019）「外国人幼児の受け入れにおける現状と課題について」, 文部科学省 幼児教育の実践の質向上に関する検討会, https://www.mext.go.jp/content/1422191_02.pdf（参照日 2024-02-06）

第 5 章 共生社会実現に資する保育政策の在り方

第 1 節 外国ルーツの子どもたちを受け入れる保育士に向けた提言

ここまでで検討してきたように、外国ルーツの子どもたちとその保護者を支援するために、言語と文化を理解する、日本との架け橋になるような存在が欠かせない。そこで、外国保育士資格の日本への適用を制度として導入したい。なお、現在神奈川県横浜市などで先例がある通り、ここでは在留資格における「保育」の導入を目指すものではなく、すでに永住権や配偶者ビザ等、在留資格を保有している外国人を対象とした制度であることを想定している。加えて、現在日本での導入が議論されている「日本版DBS⁴⁴」についても、国籍問わず対応する必要がある。イギリスでの前例を踏まえ、保育士もしくは保育補助として働く場合においても、母国の公的機関に照会する、もしくは性犯罪の前科等がないことの証明を必ず提出してもらう⁴⁵ような仕組みを整えるべきであろう。

さらに本提言は、単に多文化共生社会実現の施策にとどまるものではなく、世界的な高度外国人材獲得競争においても寄与するものである。経済産業省が行なった調査によると、外国人材が定着するためには、インターナショナルスクールのみならず、身近な公立学校や幼稚園・保育園においても外国人の子どもを受け入れる体制整備が必要であることが明らかになっている。特にインターナショナルスクールは地域的に偏在していることや、学費が高額で、全ての高度外国人材のニーズを満たせる学校にはなり得ないため、日本全国にある保育園をはじめとした公教育を整備することが重要⁴⁶だとしている。このことから、外国ルーツの保育士が活躍し、日本の保育園や幼稚園が国際化することで、保育士以外の外国人材の確保にも貢献できるだろう。

第 2 節 外国保育士資格保有者に対する特例制度

外国ルーツの保育士が活躍する保育環境を整備するために、外国の保育士資格保有者に対する、保育士試験の特例制度について提案したい。外国保育士資格保有者に対する特例制度に関しては、日本以外の保育士に相当する資格を保有するものに対して、保育士試験のいくつかの科目や実技科目を免除することで日本の保育士資格を与える制度を想定している。この特例制度が実施されることで、外国ルーツの保育士資格者や、日本国籍でかつ海外の大学で保育士や幼稚園教諭の資格を保有している人にとっても、日本の保育園で働く選択肢を提供することができ、グローバルな視点を持つ保育士の採用など、保育士不足にとっても効果的な施策になることが期待される。本特例制度を実施するにあたり、海外のどのような資格

⁴⁴ こども家庭庁では、日本版DBSとして教育・保育施設等やこどもが活動する場等において働く際に性犯罪歴等についての証明を求める仕組みの導入を検討しており、「こども関連業務従事者の性犯罪歴等確認の仕組みに関する有識者会議」を開催している

⁴⁵ こども家庭庁（2023）「こども関連業務従事者の性犯罪歴等確認の仕組みに関する有識者会議 報告書」

https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ca93f71a-0656-41d3-a944-c080c2e10aee/2672b986/20230912_councils_kodomokanren-jujisha_houkokusho_01.pdf（参照日 2024-02-06）

⁴⁶ 経済産業省（2016）「内なる国際化研究会 報告書」，
<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10290079/www.meti.go.jp/press/2015/03/20160322001/20160322001a.pdf>（参照日 2024-02-06）

を互換可能とするかについては議論が必要であるが、OECDが実施している保育従事者調査によると、日本の保育者の最終学歴はISCED 4 未満（高卒以下）が 1.1 %、ISCED 4 または 5（短期高等教育）が 81.2 %、ISCED 6（学士レベル）以上が 17.7 %であり、調査参加国（チリ、デンマーク、ドイツ、イスラエル、アイスランド、日本、韓国、ノルウェー、トルコの 9 カ国）の中でISCED 4（高卒以下）未満の割合は最も低い一方、ISCED 6（学士レベル）以上の割合は最も低くなっており、学士レベル以上の保育者の割合が他国に比べて極端に低い（例えば韓国は 49.9 %、ドイツは 67.0 %である）ことが明らか⁴⁷になっており、例えば、4年制大学で幼児教育の学士を取得していることを条件とすれば、保育の質も担保できるのではないだろうか。先進事例として、幼児教育を行う人材が不足しているカナダでは、日本を含めた外国の専門学校、短大、大学を卒業して保育士資格や幼稚園教諭免許を取得した場合は、免許を取得した学校の単位をカナダの専門機関が審査した上で、各州の保育士免許取得に必要な単位をすでに持っていると認められた場合に、保育士資格をカナダの資格に書き換えることが可能となっている⁴⁸。カナダのチャイルドケア（保育）の教員や補助者のうち 26.6 %が移民であるというデータ⁴⁹もあり、この制度によってカナダでは多くの外国籍の保育士が活躍していることが伺える。他にもカナダのビクトリア州では、学生ビザの外国人でも利用できる保育士資格に伴う費用に対して返済不要の奨学金制度もあり、例えば一部単位が足りない場合はカナダのカレッジ等で単位を補足取得することで、カナダの保育士資格を取得できるようにしている⁵⁰。カナダの事例から、日本においても、幼児教育の学士保有者に対して、試験の特例や保育士資格書き換えの特例をすることは可能なのではないだろうか。また、日本においても「幼稚園教諭免許状を有する者における保育士資格取得特例」がある。これは、幼稚園教諭免許を持ち、さらに幼稚園等において「3年以上かつ4,320時間以上」実務経験を有するものを対象に、特例教科目を保育士養成施設において取得した場合、保育士試験の全科目免除を受けられるものである⁵¹。外国の保育士免許を有するものについても、特例教科目の単位取得を返済不要の奨学金制度と合わせて提供し、単位取得者には保育士試験の科目免除を行う制度としたい。カナダにおいても奨学金の制度は特にチャイルドケアの人材が不足しているブリティッシュ・コロンビア地域を中心に行われていることから、日本においてもまずはこの制度を全国一律に導入するのではなく、東京都や埼玉県、大阪府のように0～6歳児の数も多く、さらに保育士

⁴⁷ 国際教育研究所（2020）『幼児教育・保育の国際比較：OECD国際幼児教育・保育従事者調査2018 報告書』，明石書店

⁴⁸ Immigration.ca ウェブサイト “NOC 4214: Early Childhood Educators and Assistants” <https://www.immigration.ca/noc-4214-early-childhood-educators-assistants/>（参照日 2024-02-06）

⁴⁹ saharanjit Uppal and Latherine Savage (2021), “Child care workers in Canada”, https://epe.lac-bac.gc.ca/100/201/301/weekly_acquisitions_list-ef/2021/21-26/publications.gc.ca/collections/collection_2021/statcan/75-006-x/75-006-2021-5-eng.pdf（参照日 2024-02-06）

⁵⁰ ECEBC ウェブサイト “ECE Education Support Fund” <https://www.ecebc.ca/bursaries-grants/ece-education-support-fund>（参照日 2024-02-06）

⁵¹ こども家庭庁ウェブサイト「幼稚園教諭免許状を有する者における保育士資格取得特例」<https://www.cfa.go.jp/policies/hoiku/hoikushi-shikaku-tokurei>（参照日 2024-02-06）

が不足しているエリア⁵²からはじめ、事例を作った上で全国各地で認められる制度にするのが良いだろう。

なお、2015年から国家戦略特区で始まった「地域限定保育士」は、自治体を実施する試験に合格した場合、3年間は地域を限定して保育士としての勤務が認められる制度である。現在こども家庭庁が、保育士不足対策への一環で2024年度の通常国会に児童福祉法の改正案を提出するところ⁵³であり、この制度を先例としてまずは一部のエリアや特区から始め、全国へ展開することで実現可能性が高くなるだろう。実際に横浜市のYMCAいずみ保育園で活躍する日系ペルー人の松井リリアンさんは、インタビューのなかで、例え外国ルーツの園児と母語や国籍が違ったとしても、園児やその保護者に対して社会的マイノリティの視点に立って寄り添い、安心感を与えることができることや、外国ルーツの園児たちにとってロールモデルになれることを語っていた⁵⁴。日本で育っていく子どもたちにとって、自分が卒園した保育園に外国ルーツの先生がいることは、日本で夢を描く一つのきっかけとなり、その影響は今を生きる未就学児や保護者、そして保育士だけに留まるものでない。

⁵² 保育士不足については、こども家庭庁が取りまとめている、保育士の各都道府県別有効求人倍率を参考にした。令和4年10月時点では、保育士の有効求人倍率は全国平均で2.66倍であるが、東京都は3.57倍、埼玉県は3.70倍、大阪府は3.07倍といずれも全国平均より高い。

https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/e4b817c9-5282-4ccc-b0d5-ce15d7b5018c/317fa7d2/20230401_policies_hoiku_05.pdf（参照日 2024-02-06）

⁵³ 朝日新聞デジタル,2023年11月22日 17時00分配信,「地域限定保育士制度、全国展開で法改正へ 保育士不足対策の一環」

<https://www.asahi.com/articles/ASRCQ4DP3RCPUTFL01L.html>（参照日 2024-02-06）

⁵⁴ 日本経済新聞 2018年2月2日 13:23 配信 「すぐそこにある多国籍社会（外国人材と拓く）共生への鍵（4）」

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO26456220S8A200C1MM8000/>（参照日 2024-02-06）

おわりに

本レポートを通じて、近年増え続ける外国ルーツ住民の現状、そして特に外国ルーツの未就学児が置かれている環境とその支援者が置かれている環境と関わる政策を整理し、外国の保育士資格保有者に対する日本の保育士試験の特例に関する政策提言を行った。

今日本に生きる外国ルーツの子どもたちやその保護者は、慣れない文化や言語に立ち向かいながら、なんとか保育園に通っている状況である。インタビューの中では、言語がわからないことから園に馴染めず、保育園を途中でやめてしまった子どももいた。日本と外国、相互の架け橋となりうる外国ルーツの保育士がいることで、外国ルーツの子どもや保護者の安心につながり、そして日本人保育士のストレスや不安を軽減することができ、子どもから大人まで、誰もが安心して暮らすことのできる多文化共生社会に一步近づけると確信している。

今回の政策提言については、現状分析を中心に行っており、具体的な制度の内容や地域の選定などはこれからの課題だと考えている。そして、幼児保育の質の議論が活発な昨今の状況を鑑み、保育士のキャリアパスや専門性についても、多文化共生社会の実現に資する形で検討していきたい。

以上