

外国人材活用による保育所の機能強化の必要性について

— 中小企業における外国人材の有効活用のための提言 —

千葉商科大学経済研究所客員研究員
中小企業診断士

小坂 拓也

はじめに

厚生労働省が2014年に発表した推計では、2017年の時点で日本に必要な保育士数は46万人、その一方で2014年当時、実際に保育士として働いている人数が40万人弱であることから、将来的に保育所などにおいて深刻な保育士不足が生じると予想されていた。その後、政府が未就労の保育士有資格者に対する就労支援などの方策を実施したことにより、現在は当時の推計よりも状況の改善が見られているものの、我が国の保育所では今なお保育士の確保が容易ではない状況が継続している。

また、我が国の中小企業において就労する外国人労働者の数は増加傾向にあり、そのうち身分資格で滞在する日系人や永住権の取得者、日本人の配偶者などの我が国に長期滞在が可能な在留資格を持つ外国人も一定数を占めるようになってきている。彼らは家族を帯同して日本に在留することが可能であるため、配偶者や子どもといった家族とともに日本に来訪して長期間滞在することや、あるいは日本滞時に子どもが誕生して、未就学の子どものを保育所や幼稚園などに預けることが考えられる。

さらに、全国の国際結婚数は1990年の25,626人から2006年の44,701人にまで増加しており、その後は減少傾向¹にはあるものの、我が国全体の総婚姻数の減少により総婚姻数に占める国際結婚の比率自体は近年増加に転じている。そして、統計上は日本人男性の国際結婚数が日本人女性の国際結婚数を

常に上回る状況²が続いているため、日本に滞在して子育てに携わる外国人女性の数も少なくはない。

このような状況の中で、本稿では中小企業における外国人材の活用に大きな影響を与えられとされる未就学の外国人児童³を巡る現在の状況と今後の対応策について保育所や認定こども園などの保育施設を中心に考察する。併せて、外国人児童への対応に加えて日本人児童の国際化対応への要望といった課題にも対応するために、今後、保育所において外国人材を保育従事者として活用することができる可能性について、外国人材を保育従事者として雇用する場合に生じるメリット・デメリットなどに留意点しながら検討する。そして、我が国の中小企業における今後の外国人材の活用のためには、保育所の国際化対応が重要であり、外国人材の活用による保育所の機能強化が不可欠であることを提言したい。

1. 我が国の保育所を取り巻く現状 — 保育・幼児教育制度の現状 —

現在の我が国における保育及び幼児教育の制度は、戦後の1947年に制定された児童福祉法と学校教育法により始まっている。この2つの法律によって、親が就労などで子どもの面倒を見られない場合に利用が限定される児童福祉施設としての保育所と、学校教育体系の中に位置づけられ、幼児教育を目的とする幼稚園が並立し、前者は厚生労働省が所管し、後者は文部科学省が所管する幼保二元体制が成立した。

1 2019年の国際結婚総数は21,919人であり、全結婚総数の3.7%となっている。また、その内訳は「夫日本人・妻外国人」が14,911件、「妻日本人・夫外国人」が7,008件で、前者が後者の2倍以上多い。

2 我が国では、1975年以降、日本人男性の国際結婚数が日本人女性の国際結婚数を上回る状況が続いており、日本人男性が結婚する外国人女性の国籍は中国やフィリピンなどのアジア出身者が多い状況が続いている。

3 本稿では児童福祉法第4条の定義に基づき、保育所などに入所する乳幼児を児童と呼称する。

その後、両者を統合し、一体的な運用を図る幼保一元化⁴の流れの中から、2006年には新たに保育所と幼稚園の機能を併せ持ち、教育、保育などの総合的な提供を行う施設を創設する認定こども園⁵制度が成立し、これを内閣府が所管することとなった。このようにして、現在の我が国の保育・幼児教育制度は、保育所、幼稚園、認定こども園という三種類の施設が併存する三元体制の状況となっている。

また、現在の我が国の保育所は都道府県知事や政令市長などの認可を受けている認可保育所⁶と認可を受けておらず、都道府県などへの届出のみで設置が可能である認可外保育施設に区分される。近年は、認可を要しない認可外保育施設の中でも企業が自社の従業員などの子どもを勤務時間中に預かることを目的とした「企業主導型保育所⁷」や、夜間に勤務する勤労者のために夜間保育などに対応した「ベビーホテル⁸」といった施設の設置数が増加傾向にある。これらの施設は保護者の多様な働き方に起因した幅広い保育需要を満たしている状況にある。

なお、外国籍の子どもの保育については、国としての明確な法的根拠やガイドラインが存在せず、2018年に厚生労働省において策定された保育所保育指針⁹において指針が示されているのみである。また、我が国の保育所における保育従事者の国籍は、日本人がほとんどを占め、外国人材の活用は極めて少ない。

保育所での外国人材活用に係る先行研究としては、三井、韓、林、松山(2018)が日本における「多文化保育・教育」の研究の動向と今後の課題について考察を行い、「多文化保育・教育」についての研究が1990年代以降、極めて限定的なものにとどまっていたことを明らかにしている。

また、佐々木(2021)は日系南米人が多い群馬県大泉町の保育園に勤務する外国籍保育士が保育現場

にもたらした成果を事例で紹介し、外国籍保育士は多文化共生保育において重要な役割を担う存在であるとしている。ただし、佐々木(2021)は主として外国人児童に対する外国籍保育士の成果を取り上げており、日本人児童に対する外国籍保育士の役割はさほど触れていない。

この他に、是川(2013)は我が国における外国人女性の出生力は日本人女性のそれを下回る水準¹⁰であることを分析している。是川(2013)では定住による社会適応により出生力が向上する傾向にあるとされていることから、保育所や認定こども園での外国人材活用は外国人女性の社会適応を促進し、出生力を向上させる可能性があると考えられる。

2. 保育所における日本社会の国際化への対応

(1) 外国人児童数の増加に対する保育所の状況

近年、我が国で就労する外国人労働者が増加する中で、特に外国人の多く集住する地域においては、保育所や認定こども園などに在籍する可能性のある0歳から5歳までの年齢の外国人の子どもの数は新型コロナウイルスの感染拡大の影響を受けた2020年以降を除いて一貫して増加してきた(図表1参照)。地域社会に外国人の子どもが増加する中で、日本の保育所や認定こども園に在籍する外国人児童に対する円滑なサポートの実施は保育施設にとって大きな課題となった。

特に外国人の子どもとその保護者は日本語力が不十分なケースも多く、言語的な障壁から意思の疎通が難しいことが問題であった。この問題に対して、市区町村が運営する公立保育所や公立認定こども園においては、運営主体である市役所や区役所などで

4 幼稚園と保育所という2つの教育・保育施設の抱える問題点などの解決を目指すために、両者の一体的運用を図ることを目指す政策である。

5 認定こども園には、地域の実情や保護者のニーズに応じて選択が可能となるよう、幼保連携型(認可幼稚園と認可保育所の連携、施設共用により一体的な運営を行うもの)、幼稚園型(認可幼稚園に保育所の機能を附加するもの)、保育所型(認可保育所に幼稚園の機能を附加するもの)、地方裁量型(認可施設ではないが地域において幼稚園及び保育所の機能を有するもの)といった多様なタイプがある。

6 認可を受けた新たな形態の保育施設としては、2015年の「子ども・子育て支援法」により設立が認められた小規模保育事業に基づく小規模保育所がある。小規模保育所は地域の保育ニーズにきめ細かく対応することを目的として市区町村が認可し、定員が6~19名と小規模で、待機児童の大半を占める0~2歳を対象としているなどの点で定員が20人以上である従来の認可保育所と違いがある。

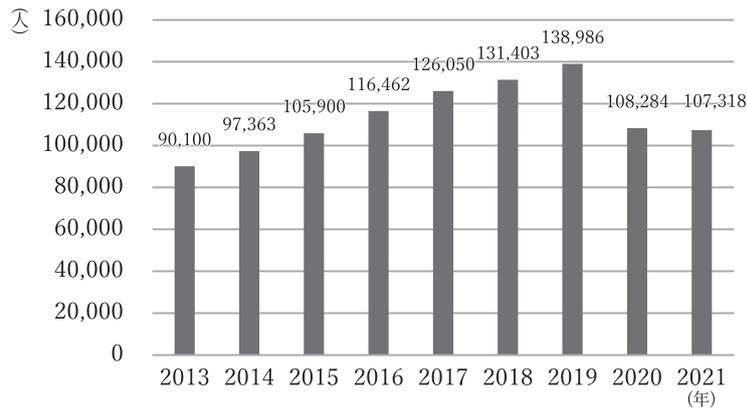
7 企業主導型保育所は複数の企業による共同運営が可能であり、また、事業者が保育サービス内容に合わせて自由に設定することができるため、企業が従業員の福利厚生を目的として、一般の認可外保育所より安く設定することが可能である。

8 ベビーホテルとは、午後8時以降の夜間保育、宿泊を伴う保育、一時預かりの子どもが利用児童の半数以上のうち、いずれかを満たす施設である。

9 保育所保育指針では「保育所では、外国籍の子どもをはじめ、様々な文化を背景にもつ子どもが共に生活している。保育士等はそれぞれの文化の多様性を尊重し、多文化共生の保育を進めていくことが求められる。」と示されているが、具体的な保育内容やカリキュラムまでは説明されていない。

10 有川(2013) 95頁参照。

図表1 就学前年齢（0歳～5歳）の在留外国人数の推移



出典：法務省「在留外国人統計（各年12月末現在）」より筆者作成

雇用されている通訳者や外国人コーディネーターが保育所や認定こども園を巡回あるいは派遣されて外国人の保護者や子どもの支援を行う、または、専任の通訳者や補助スタッフを保育所などに直接配置し、支援を行うといった対応がなされることが多い¹¹。

その一方で、社会福祉法人や中小企業が運営する比較的小規模な保育所や認可外保育施設などにおいては施設独自の通訳者の雇用は資金的にも人材の確保面においても容易ではない。そのため、そのような小規模の保育所などにおける外国人児童とその保護者に対する説明や手続きなどの対応は、現実的には外国人児童とその保護者とのカタコトの日本語による対応や携帯型の通訳機あるいはスマートフォンの翻訳アプリなどを活用した対応に依存せざるを得ないことが多くなっている。

また、外国人児童とその保護者の日本語力が乏しい場合には、保育士を始めとする日本人の保育従事者が外国人児童の母語である外国語を学ぶことによる対応も可能ではあるが、一般的に外国語の習得には時間がかかり、在籍する外国人児童とその保護者が多国籍に渡る場合、複数の外国語を同時に習得するのは難しいことから、保育従事者が外国語を学ぶとしても保育に必要な基本的な単語の習得程度にとどまらざるを得ないことが多い。

さらに、日本に在留する外国人は中国やブラジルなどの出身者が多く、英語を公用語とする国の出身

者が少ないために、一般的な日本人が学校で学び、理解することのできる英語による意思疎通は困難であるケースが多く、保育所などにおける外国人児童とその保護者への対応をより困難なものとしている。ただし、外国人の保護者と違って外国人児童の場合には日本の保育所などでの在籍期間が長くなれば、保育士や日本人児童との触れ合いの中で、個々人によって程度の差はあるものの、徐々に日本語を自然習得していく傾向にある。

(2) 日本人児童に対する多文化共生保育の要望への対応

このように我が国の保育所などにおいて近年増加する外国人児童への対応が求められている一方で、中小企業も含めた日本企業の海外展開が進展し、加えて、在留外国人の増加に伴う日本社会の国際化が進展する中で、日本人児童に対する外国語教育や異文化理解などを通じて多様性を理解させる多文化共生保育への需要が新たに発生している。

この日本人児童に対する新たな需要についても、日本人の保育従事者が研修などを通じて語学能力の向上や異文化理解を深めて対応することは可能であるが、児童の登園時から降園以降までの長時間に渡って多忙な業務をこなしていて、かつ日本人児童と同じ文化的背景や習慣を持っている日本人の保育士のみでは、児童に多様性を理解させる多文化共生

11 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社 (2020) 『保育所等における外国籍等の子ども・保護者への対応に関する調査研究事業 報告書』 152-153頁参照。

教育に対する需要を満たすことは難しいと思われる。このため、保育所などにおいて日本人と異なる文化的背景を持ち、外国語が堪能な外国人材を保育従事者として活用することは、日本人児童に対する外国語教育や多文化共生教育に対する需要を満たすことのできる対応策の1つとして考えられる。

ただし、外国人保育士が日本人児童や他の国籍の外国人児童に対して保育を行う際には、日本語での保育が原則となるため、保育の質を担保するためにも外国人保育士には一定推定以上の日本語力が求められることには留意する必要がある。

3. 保育所における外国人材活用の提言

(1) 外国人児童への対応と外国女性人材の活用促進のために

我が国の現在の入国管理制度では、保育所などにおいて外国人材を保育従事者として雇用し、活用することは、永住権を持つ定住外国人の場合においては特段の問題を生じないが、我が国において保育に従事することを目的として外国人材が新たな在留資格を得ることは困難な状況にある。

しかし、保育所などにおいて外国人材を保育従事者として雇用して活用することは、特に外国人材と同じ国の出身である外国人児童への対応においては、言語や生活習慣、文化的背景等が共通であることから深い理解に基づくきめ細やかな対応が可能であり、有効な方策となりうると考えられる。外国人材と違う国の出身である外国人児童への対応においても同じ外国人としての視点から、言語的な障壁や文化の違いに起因する外国人児童が日本の保育所で直面する困難を理解し、対応がしやすくなるメリットがあると考えられる。

現状、既存の日本の保育所などにおいては、外国人材の保育従事者としての活用はほとんど行われておらず、在留する多数の外国人児童の保育あるいは幼児教育の需要を満たしているのは、主に外国人児

童と同じ国出身の外国人が経営する外国人学校の保育部門¹²である。外国人学校では、日本人の日本語教師などを除いては基本的に外国人児童と同じ国籍の人材が児童の保育や幼児教育に従事している状況にある。

このような状況は一見理想的であるが、外国人学校に在籍する外国人児童が外国人学校において日本人の大人や児童と触れ合うことが非常に少ないために、幼少期に日本語を習得し、日本の文化・習慣を理解して、それに馴染むといった点において、マイナスに作用している面もあることに留意しなければならない。外国人児童が成長後に保護者の出身国に帰国する場合は、日本語能力や日本社会への適応力の不足はさほど問題にはならないが、帰国せずに日本での長期間の定住や永住を希望する場合は、我が国の企業への就職活動やその後の就業、そして日常生活などにおいて大きな問題となる。

そのため、特に我が国に定住を希望する外国人の児童にとっては、母国と同一の環境とも言える外国人学校で外国式の保育を受けて幼少期を過ごすよりも、外国人児童に対応することができる日本の既存の保育所などで日本語による日本式の保育を受けて幼少期を過ごす方が、日本語能力や日本社会への適応力を身に付けることができ、児童の将来にとって有利となる可能性が高いであろう。

(2) 多文化共生保育と保育所の人材不足への対応策として

外国人材を保育従事者として活用することは、日本人児童に対する外国語教育の充実や多文化共生保育を促進する手段としても有効である。日本人児童の保育においては小学校からの英語教育を見据えて、未就学の段階から英語に対する親しみや日常生活に即した基本的なコミュニケーションの能力を養いたいという需要が存在するため、英語に堪能な外国人保育士に対する需要は高い。そのため、児童の日本語の習得を阻害しない範囲で英語を活用した保育を実践することは有効である。また、英語以外の

12 認可保育所ではなく、認可外保育施設としての届出がされている事例が多い。

外国語に対する親しみを持つこともこれからの多文化共生社会を生きる日本人児童にとって重要である。

加えて、外国人材を保育従事者として活用することは、我が国の保育所における人材不足を解消する手段としても有効である。外国人材にとって、日本の保育士資格や幼稚園教諭免許を取得することは日本語力の問題などから容易ではない。しかし、これらの資格取得には国籍上の制限は存在しないため、制度上は外国籍であっても資格取得が可能である。

ただし、現在、介護などと違って、保育士の職務内容に対応する在留資格は存在しないため、外国人が保育士として日本で継続的に働き続けるためには、「永住権者」、「日本人の配偶者」、「永住者の配偶者」などの在留資格を保有する必要がある。保育所内での語学教師であれば、「技術・人文知識・国際業務」で在留資格を取得できる可能性があるが、この場合は保育士の業務には従事できない。

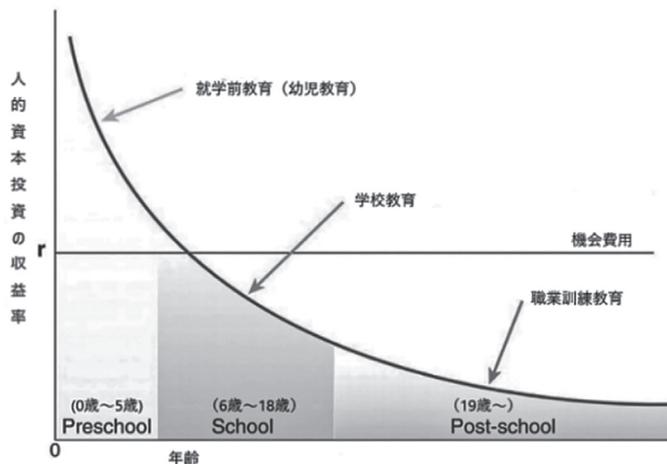
このため、日系南米人を始めとした在留外国人の子弟に着目したい。第2世代の在留外国人が指定保育士養成施設¹³への進学や保育士国家試験¹⁴の受験をすることができるように高等学校の段階における進路指導や学習支援の充実がなされれば、在留外国人の子弟を保育人材として育成し、活用する可能性

が開ける。さらに、指定保育士養成施設進学後においても外国籍の学生のために授業や実習指導の工夫や就職支援の充実が必要である。

外国籍学生が保育所に就職する場合は民間保育所では特段の問題が生じないが、公立保育所では国籍条項により外国人の採用を認めていない自治体があるので注意が必要である。ただし、職員の国籍条項を撤廃する自治体は増加傾向にあり、また、公立保育所が民営化される事例も各地で見られるため、外国籍の保育人材が活躍できる機会は以前に比べて広がっている。

最後に、政策的に保育に投資を行うことの重要性について触れたい。2000年にノーベル経済学賞を受賞したアメリカの経済学者James Joseph Heckmanは、就学前の子どもを対象とした教育投資に関する研究を行い、就学前の子どもに対する教育投資の収益率は非常に高く、子どもの年齢が高くなるにつれ、教育投資の収益率が逡減するという研究成果を発表している(図表2参照)。このことから、生活の質の向上や経済的な成功には幼少期の教育投資が重要であり、就学前の教育に力を入れて子どもの潜在能力を伸ばすことが後の人生に大きな影響を与えると結論づけている。このHeckman (2006)の研究成果と外国人の子どもの多くが学校卒業後も

図表2 子どもへの投資に対する収益率の推移



出典：James Joseph Heckman(2006) “Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children” SCIENCE, Vol 312 より筆者作成

13 厚生労働大臣の指定する保育士を養成する学校その他の施設で、児童福祉法第18条の6第1号で規定されている。

14 指定保育士養成施設を卒業するほかに、年に2回実施される保育士国家試験に全科目合格することによっても保育士資格を取得することができる。

日本社会に在留するために我が国の企業や地域社会の担い手として将来的に育成していくことが必要であることを考慮すれば、外国人の子どもに対する保育は今後の我が国における重要な政策の1つとして進められるべきであると考えられる。

おわりに

本稿では、中小企業における外国人材の活用を促進するために、保育所における外国人児童への対応策や日本人児童の外国語教育・多文化共生保育の需要への対応策を中心に考察を行った。生活習慣や宗教などの多くの側面において、我が国とは異なる文化的背景を持つ外国人児童への対応は容易ではないが、我が国における外国人材の活躍のためには、保育所における外国人児童への対応策の整備は不可欠なものとなっている。

そのためには、日本人の保育従事者が研修などを

受講することによってダイバーシティに配慮した保育について学び、それを実践するとともに、外国人材を保育従事者として育成し、外国人児童への対応や日本人児童の外国語教育・多文化共生保育に活用することが求められていると言えよう。さらに、外国人材を加配の保育人材として活用することができれば、保育士の日常業務の多忙さを緩和し、保育士の業務過多に起因する保育中の事故や不適切な保育の防止、そして、外国人と日本人双方の児童に対するきめ細やかな対応が可能になると思われる。

2022年6月15日には、「こども家庭庁設置法」及び「こども基本法¹⁵⁾」が国会で成立し、内閣府の外局として、こども家庭庁¹⁶⁾が2023年4月に設置されて子ども政策のより一層の充実が目指されることになった。子ども政策の充実を実現するためには、こども家庭庁が所管する保育所の国際化対応は避けて通れない重要な事項であり、外国人材の活用による保育所の機能強化は今後議論されるべき論点であると考えられよう。

15 こども基本法は、子どもの権利条約の精神に則り、子どもの心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目的とし、子ども施策に関する基本理念と国の責務などについて定めたものである。基本理念には、子どもの意見の尊重、および、子どもの最善の利益が優先して考慮されることを掲げ、国が権利条約の内容について国民に周知することや、必要な財政上の措置を講ずることを努力義務として定めている。

16 こども家庭庁では、子ども政策の一元的な企画立案・総合調整を行うほか、厚生労働省や内閣府などが担当する保育所や認定こども園等に係る事務を所管し、文部科学省が引き続き所管する幼稚園についても文部科学省と協議・連携を進めて教育と保育の基準等を策定する予定である。

【参考資料】

- James Joseph Heckman (2006) “Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children” SCIENCE, Vol 312
- James Joseph Heckman (2013) Giving Kids a Fair Chance: A Strategy that Works, Boston Review Books (古草 秀子 訳『幼児教育の経済学』東洋経済新報社、2015年)
- 武 小燕 (2018) 「多文化共生社会における保育者のあり方に関する検討—外国籍保育者の受入について—」名古屋経営短期大学子ども学科子育て環境支援研究センター『子ども学研究論集』第10号、25-36頁。
- 江藤 明美 (2017) 「多文化共生保育の現状と課題 - S市保育行政の取り組みを中心に -」『鈴鹿大学短期大学部紀要』第37号、157-165頁。
- 厚生労働省 (2018) 「保育所保育指針解説」
- 小崎 敏男、佐藤 龍三郎 編著 (2019) 『移民・外国人と日本社会』原書房
- 小林 浩子 (2019) 「平成期における認定こども園の制度と変遷」『羽陽学園短期大学紀要』第11巻第1号、1-8頁。
- 佐々木 由美子 (2021) 「外国籍保育士の登用による成果」『都市とガバナンス』vol.35、50-55頁。
- 是川 夕「日本における外国人女性の出生力：国勢調査個票データによる分析」『人口問題研究』第69巻第4号、86-102頁。
- 木浦原 えり、真宮 美奈子 (2014) 「外国人の親をもつ子どもの保育に関する研究：入所児童数が多い山梨県内の保育所の事例を中心に」『山梨学院短期大学研究紀要』第34号、74-87頁。
- 白垣 潤、梅下 弘樹 (2021) 「愛知県三河地方の保育所・幼稚園等における在日ブラジル人の実態に関する研究」『岡崎女子大学・岡崎女子短期大学 研究紀要』第54号、111-119頁。
- 三井 真紀、韓 在熙、林 悠子、松山 有美 (2018) 「日本における多文化保育の政策・実践・研究の動向と課題」『紀要 visio』47、31-41頁。
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 (2020) 『保育所等における外国籍等の子ども・保護者への対応に関する調査研究事業 報告書』
- 和田上 貴昭、乙訓 稔、松田 典子、渡辺 治、高橋 久雄、三浦 修子、廣瀬 優子、長谷川 育代、高橋 滋孝、高橋 智宏、高橋 紘 (2017) 「外国にルーツをもつ子どもの保育に関する研究」『保育科学研究』第8巻、16-23頁。