

乳幼児期の保育・教育の質保障 に関する全国自治体調査 《結果報告》

関智弘（センター特任助教）

本報告の流れ

本報告の問い・分析の視点・自治体調査の概要

担当者調査

1. 自治体の取り組み

2. 子ども・子育て支援の実施体制と自治体の取り組みの関係

首長調査

3. 子ども・子育て支援に関する首長の認識

首長調査＋担当者調査

4. 首長のリーダーシップと自治体の取り組みの関係

本報告のまとめ

本報告の問い

子ども・子育て支援新制度施行後、自治体はどのように保育の質の保障と向上に取り組んでいるのか？
首長や担当部局はどのように自治体の取り組みと関わっているのか？

- 問いの背景

子ども・子育て支援新制度における自治体の裁量の拡大

自治体の取り組みの差が生じる可能性あり

→その実態を把握する必要がある

首長や担当部局の影響力が強くなる可能性あり

→首長や担当部局の関わりを検討する必要がある

分析の視点



首長のリーダーシップ



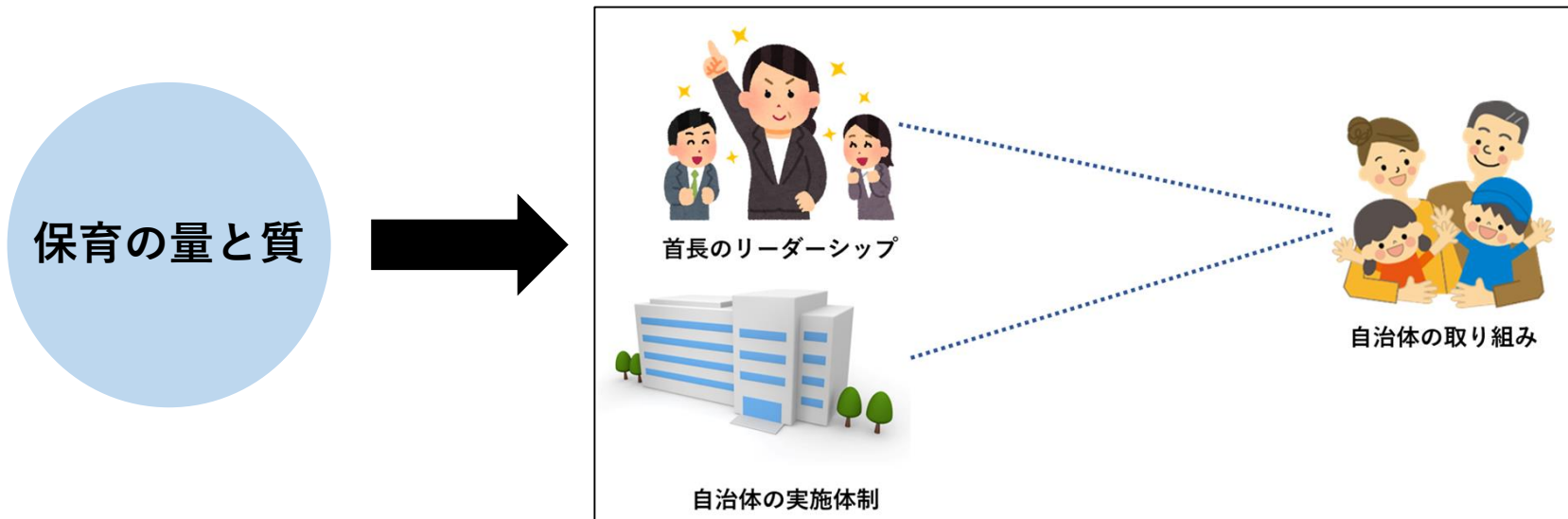
自治体の実施体制

どのような
関係？



自治体の取り組み

その実態は？



- 自治体調査における「保育の量と質」

保育の量の拡充：地域のニーズに応じて保育サービスの量を増やすこと

保育の質の保障：保育の質に関する国などの基準を満たすこと

保育の質の向上：保育の質に関わる取り組みを国などの基準より高い水準に向上させること

- こうした視点からは、自治体の取り組みを **保育の量の拡充** に関するものと

保育の質の保障・**保育の質の向上** に役立つものに分けることができる

自治体調査の概要

- 調査の目的

市区町村における子ども・子育て支援の現状と今後の課題を明らかにすること

- 調査の強み

首長と担当者の両者を調査した点

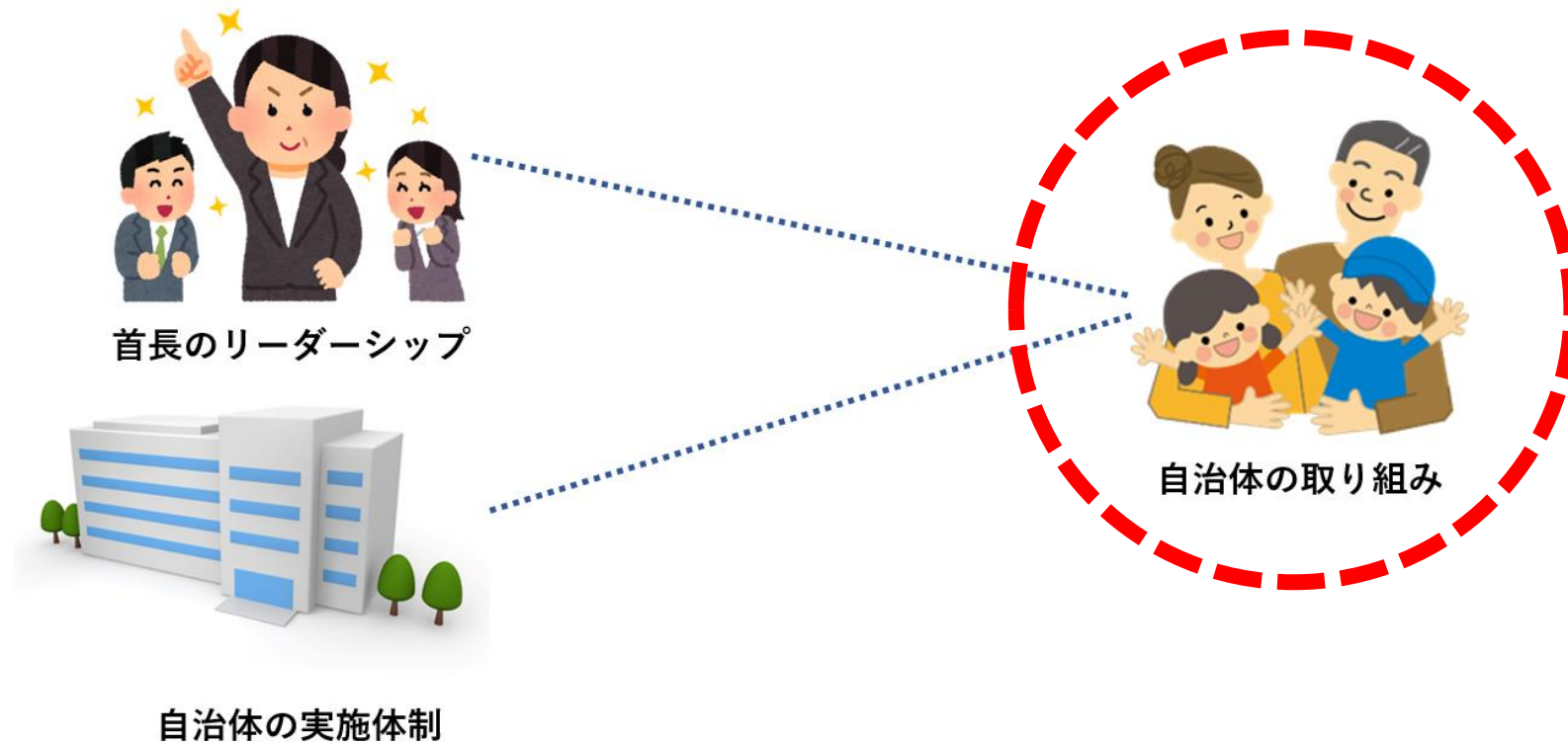
子ども・子育て支援新制度施行後の調査である点

- 調査の弱み

調査結果はあくまで首長と担当者の**認識**にとどまる点

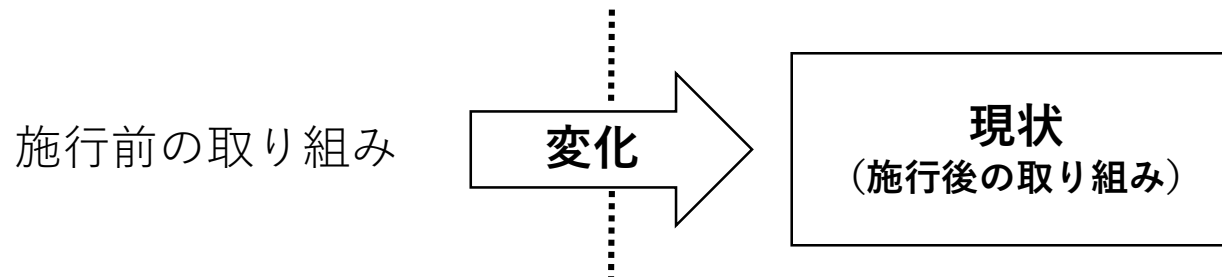
※主な調査項目について、都市区分ごと（政令指定都市・中核市・東京23区・その他）の明確な違いは確認できなかった

1. 自治体の取り組み



自治体の取り組みの現状と変化

子ども・子育て支援新制度の施行



- 自治体の取り組みの現状

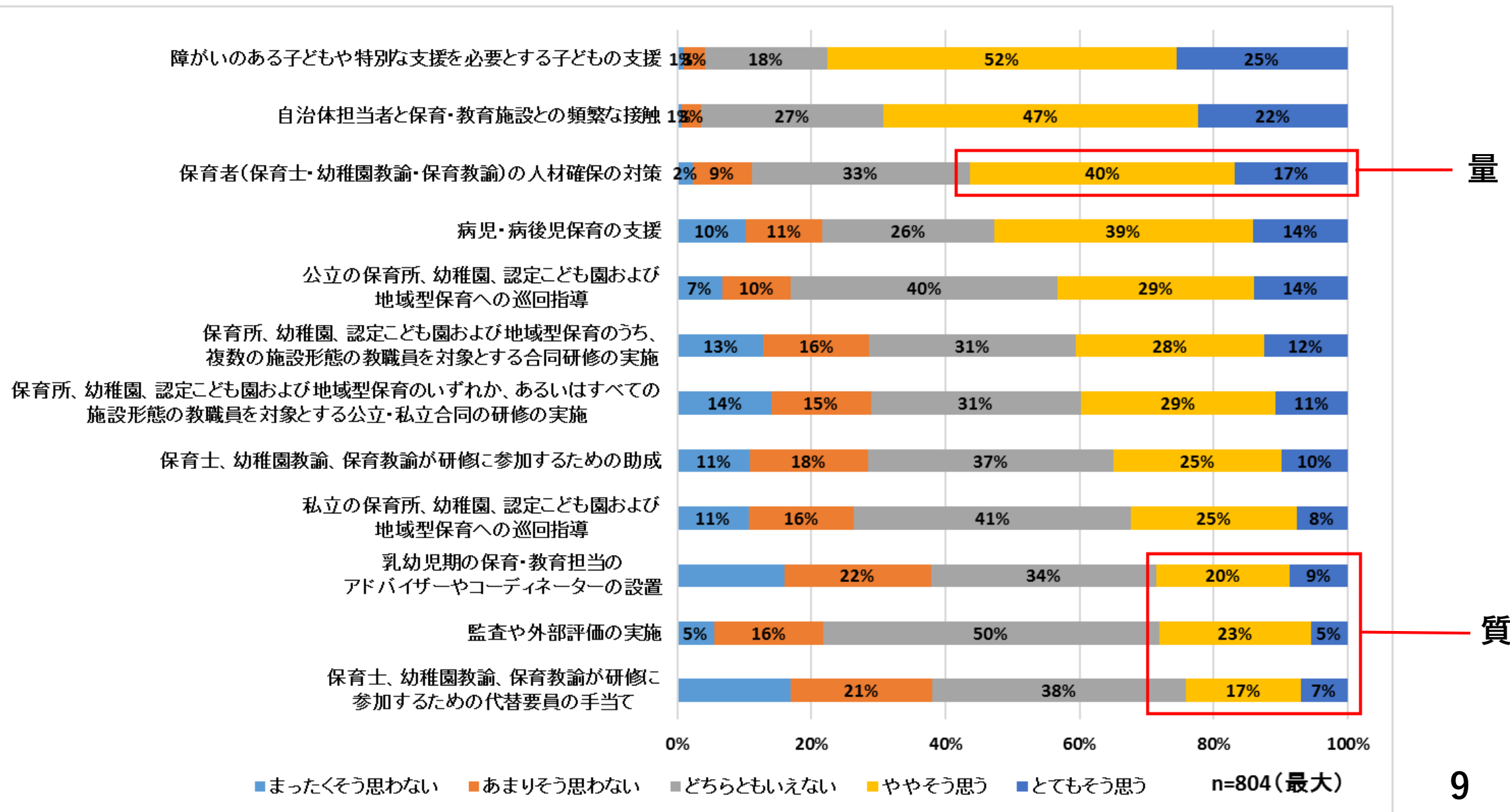
新制度施行後、自治体はどのように子ども・子育て支援に取り組んでいるのか？

保育の質の向上：保育・幼児教育アドバイザー、保幼小の連携

- 自治体の取り組みの変化

自治体の取り組みは新制度施行後にどのように変化したのか？

Q1-1. 乳幼児期の保育・教育の質の保障や向上のために、自治体で積極的に取り組んでいるものを選んで下さい



保育・幼児教育アドバイザー

- 本調査における定義

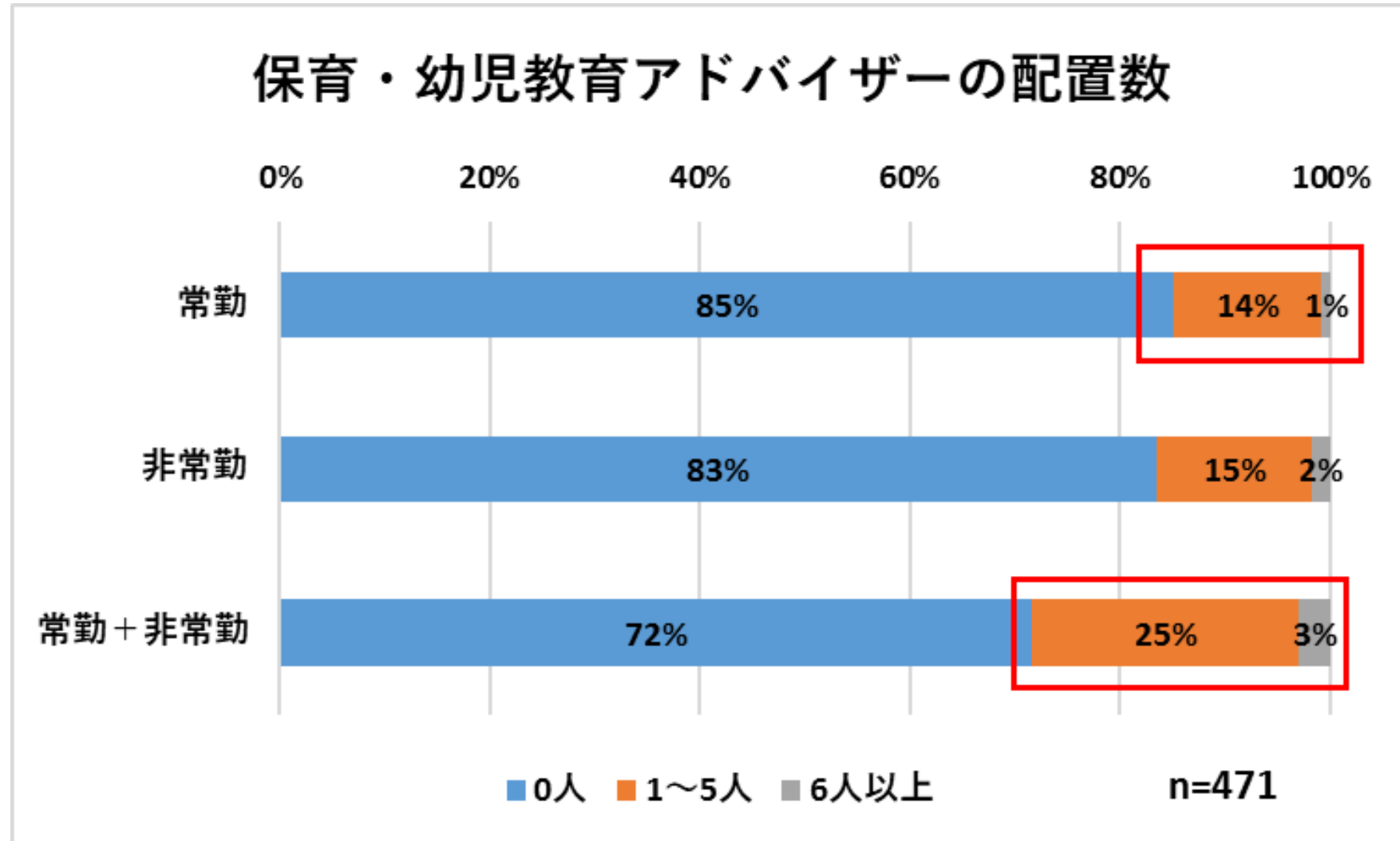
乳幼児期の保育・教育の質の向上のための取り組みや、地域住民の保育・教育施設への入園支援等を担当する職員

- なお、文部科学省は幼児教育の推進体制構築事業において幼児教育の質を向上させる取り組みとして幼児教育アドバイザーに注目している

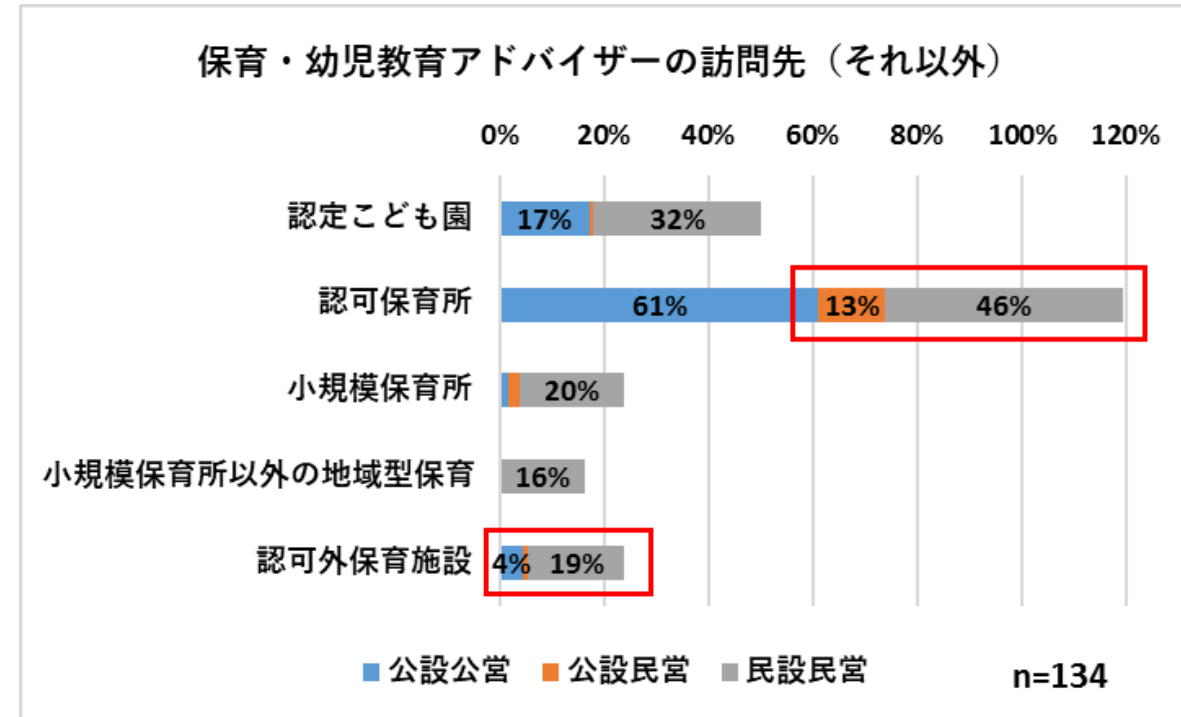
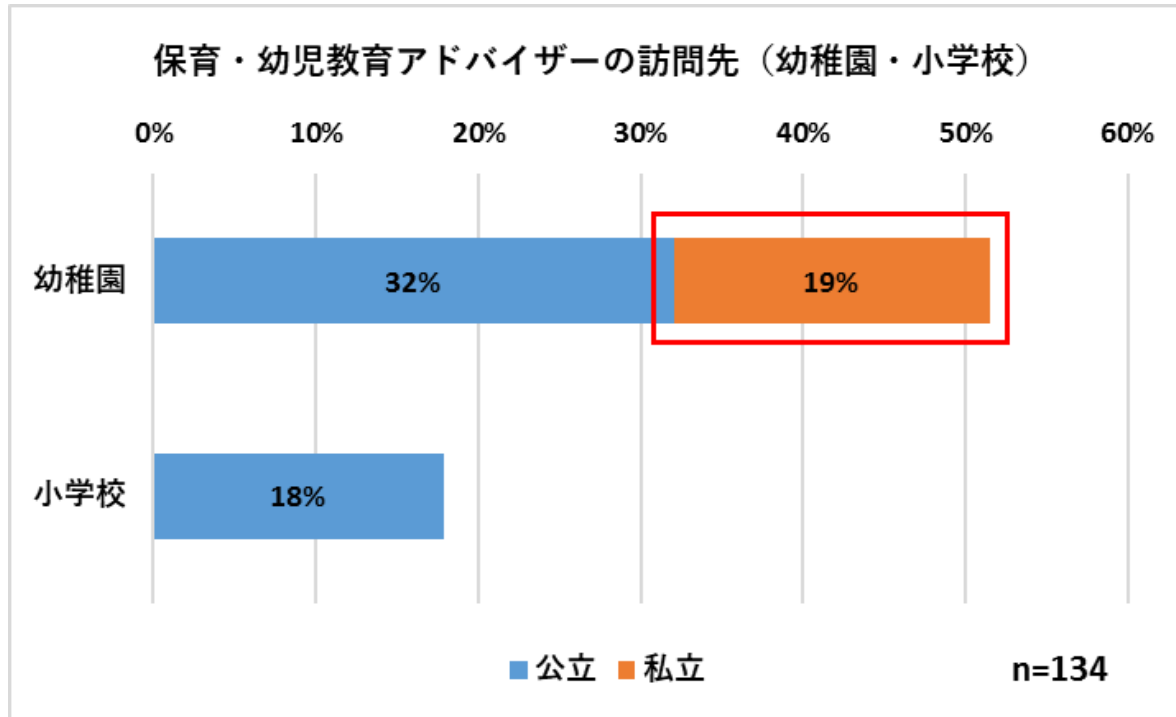
※事業の趣旨(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/1372594.htm)

幼児期の教育は生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであり、この時期に質の高い幼児教育が提供されることは極めて重要である。しかし、現状において、幼稚園、保育所、認定こども園等の幼児教育施設の教職員に対する研修体制を始め、地方公共団体における幼児教育の推進体制は必ずしも十分でない。幼稚園、保育所、認定こども園等を通して幼児教育の更なる質の向上を図るため、各施設等を巡回して助言等を行う「**幼児教育アドバイザー**」の育成・配置や地域の幼児教育の拠点となる「**幼児教育センター**」の設置等により、地方公共団体における幼児教育の推進体制を構築するための調査研究を行い、その成果を普及する。

Q1-2. 自治体に保育・幼児教育アドバイザーは何名いらっしゃいますか

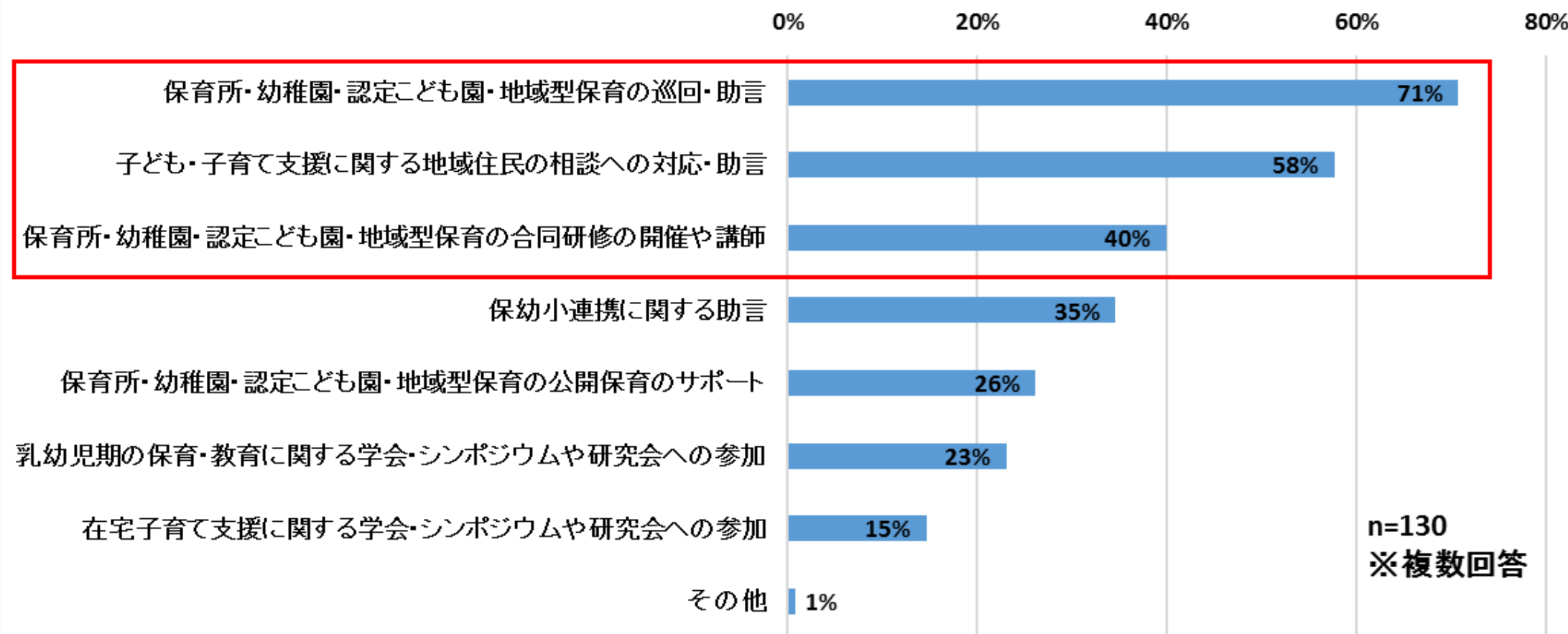


Q1-3. 保育・幼児教育アドバイザーの訪問先を選んで下さい

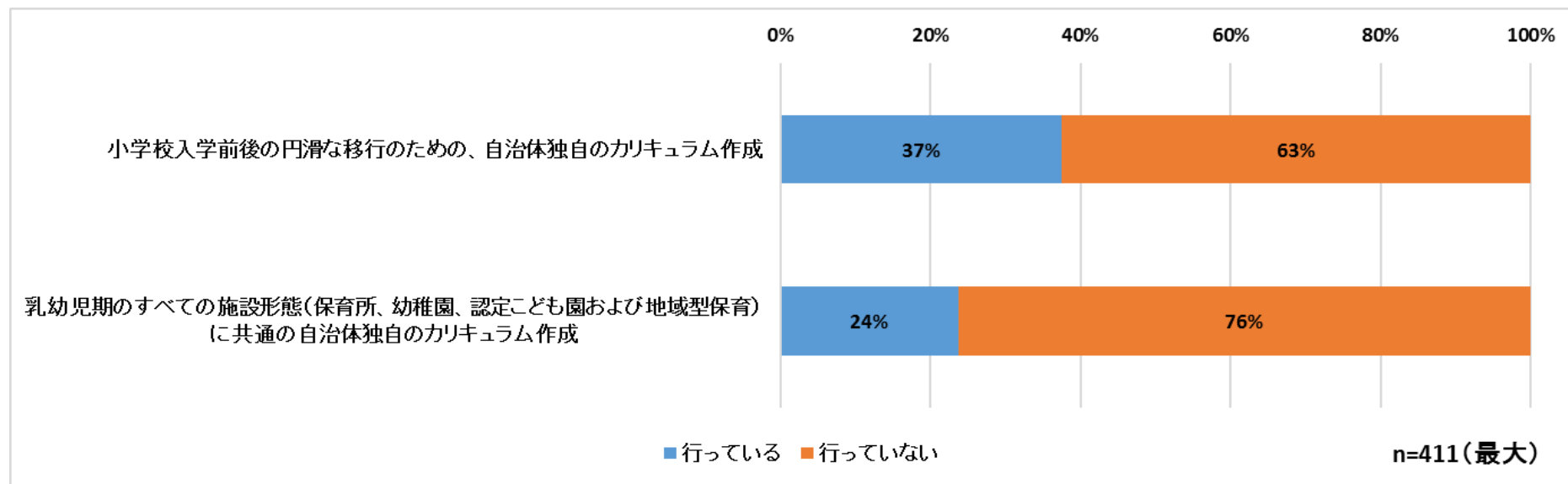
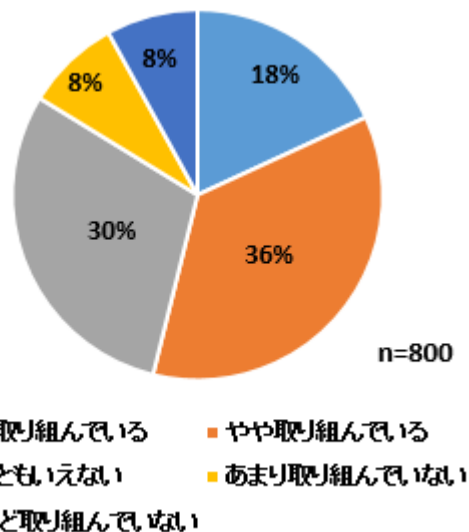


Q1-4. 保育・幼児教育アドバイザーは具体的にどのような業務をされていますか

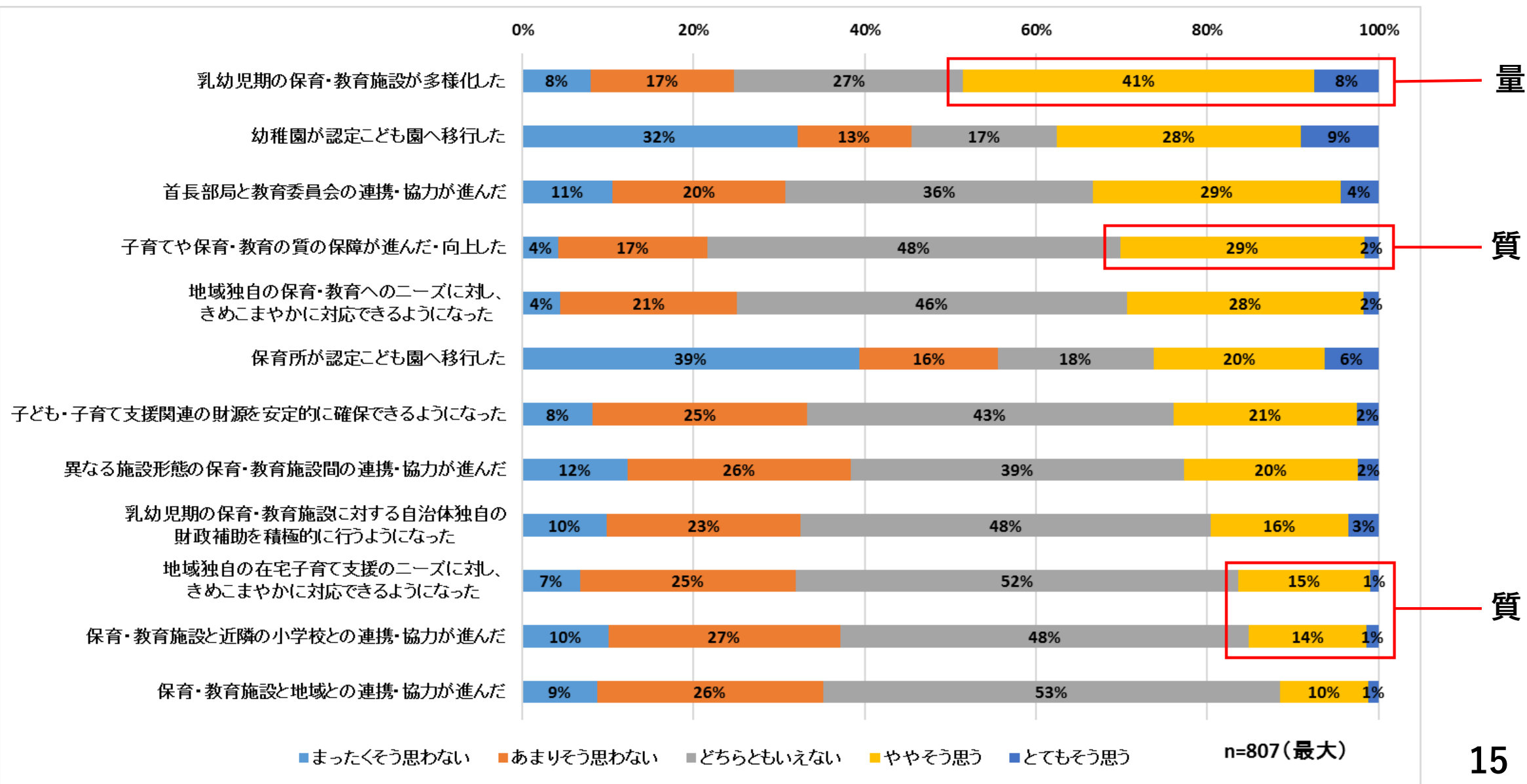
保育・幼児教育アドバイザーの業務内容



Q1-5. 保幼小の連携にどのくらい積極的に取り組んでいますか。積極的に取り組んでいる場合、自治体独自のカリキュラムを作成していますか。



Q1-6. 子ども・子育て支援新制度施行後、自治体の取り組みは下記の項目について施行前と比べてどの程度変わったと思いますか



自治体の取り組みのまとめ

保育の量の拡充 > 保育の質の保障・向上

- 自治体の取り組みの現状

- 保育の量の拡充：保育者の人材確保

- △保育の質の保障：監査や外部評価の実施

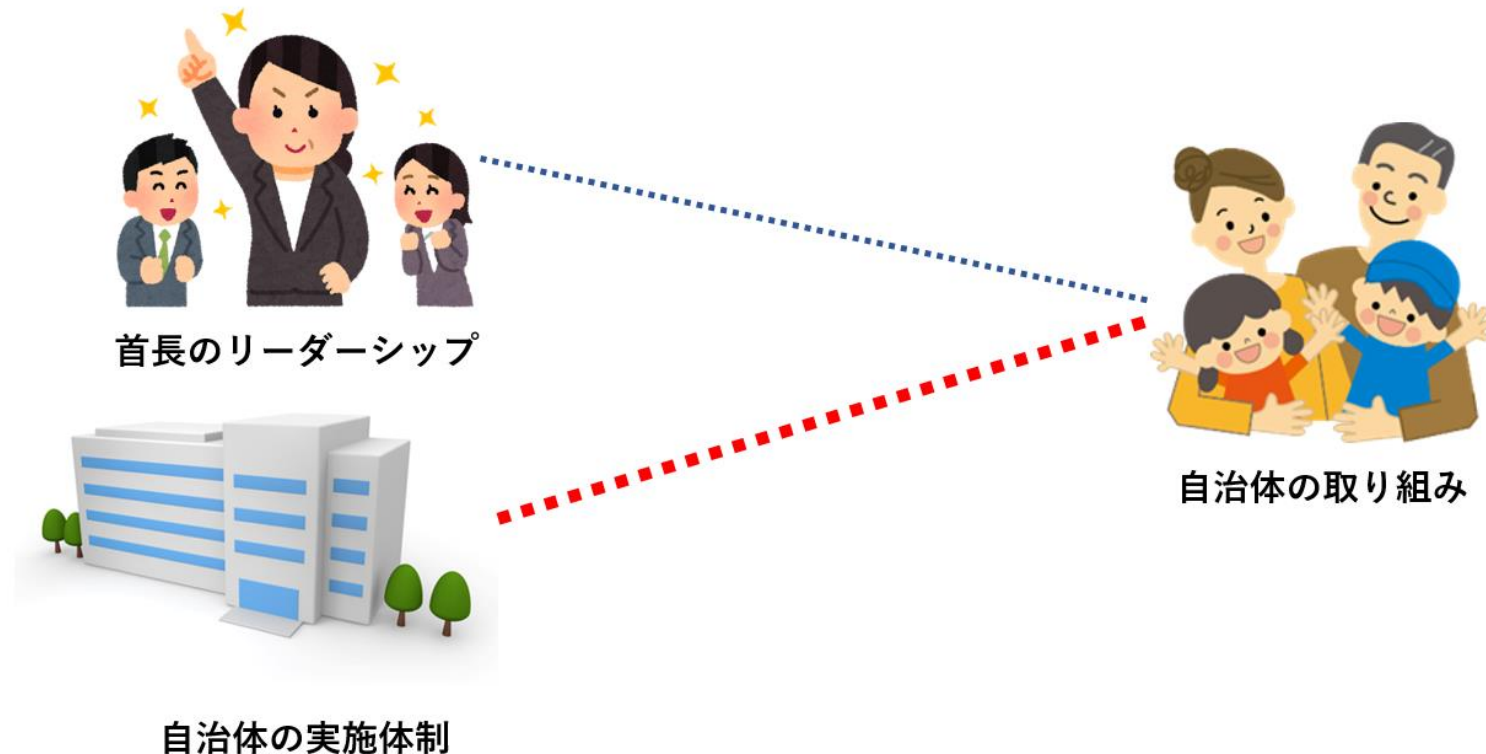
- △保育の質の向上：アドバイザーの配置、研修の支援、保幼少の連携

- 自治体の取り組みの変化

- 保育の量の拡充：保育施設の多様化

- △保育の質の向上：地域独自の在宅子育て支援のニーズへの対応

2. 子ども・子育て支援の実施体制と自治体の取り組みの関係



子ども・子育て支援の実施体制

- 従来の実施体制

保育：厚生労働省—自治体の首長部局

幼児教育：文部科学省—自治体の教育委員会

※教育委員会は**首長や首長部局から一定程度独立した行政委員会**である

- 担当部局の一元化の動き

近年、一部の自治体では保育と幼児教育の担当部局を一元化する動きが見られる。内閣府も子ども・子育て支援新制度の「基本指針」において担当部局の一元化を奨励している。

従来の実施体制
(一元化なし)

教育委員会



首長部局



一元化あり

① 首長部局に新設



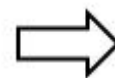
新設の首長部局



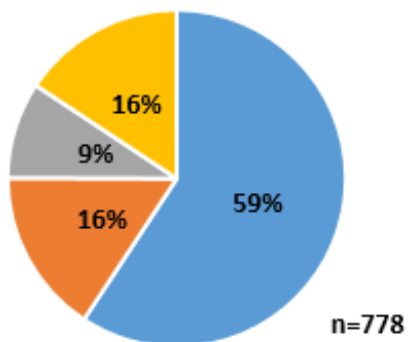
② 教育委員会に
新設・編入



③ 既存の首長部局
に編入



担当部局の一元化の状況



■ 一元化なし ■ 首長部局に新設 ■ 教育委員会に新設・編入 ■ 既存の首長部局に編入

- 担当部局の一元化と自治体の取り組みの関係

担当部局を新設する①と、首長部局から一定程度独立している教育委員会（行政委員会）に担当部局を設置する②は、組織変更をするために大きなコストがかかる（庁内の合意調達・教委との交渉など）

→それだけのコストを支払ってでも一元化を進める自治体は、子ども・子育て支援に積極的に取り組んでいるだろう

自治体の取り組み：①・②>③・一元化なし

- 注意点

首長部局に新設する場合に、幼稚園関連の業務が教育委員会に残っている可能性がある（今回の調査票では区別できない）

分析の方法

まず**クロス表による分析**で子ども・子育て支援の実施体制と関係する自治体の取り組みを絞り込み、それが見せかけの関係ではないのかを**計量分析**で検証した

- クロス表による分析

子ども・子育て支援の実施体制の違い（一元化なし・①・②・③）によって自治体の取り組みに差があるのかを確認した

- 計量分析

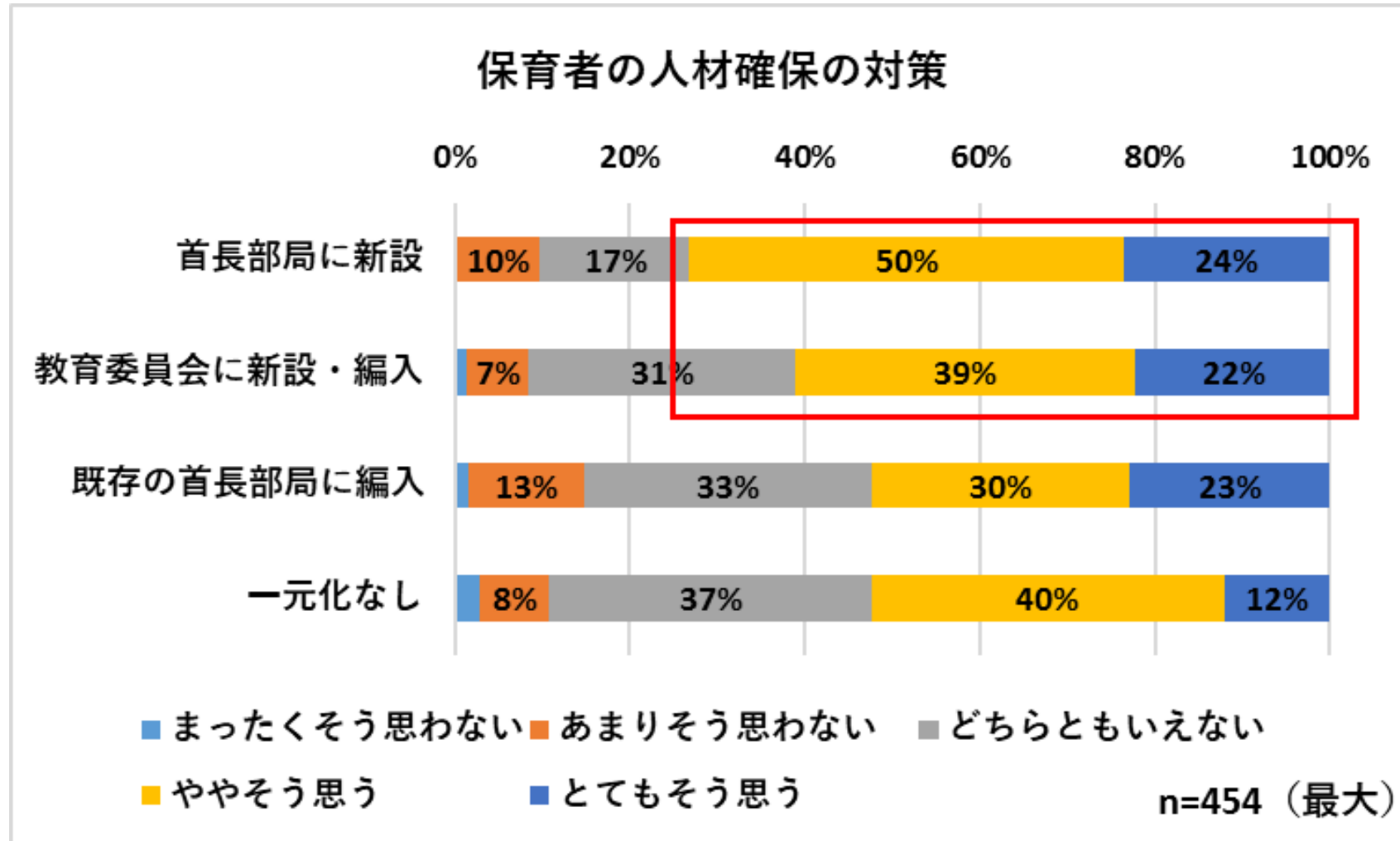
そうした実施体制ごとの差が他の要因の影響によるものではないことを検証した

他の要因：都市区分・自治体の財政状況（財政力指数・経常収支比率・実質収支比率）・社会経済環境（人口の対数値・人口増減率・高齢化率・1～5歳人口の割合・DID人口比率・一般世帯の平均人員数）

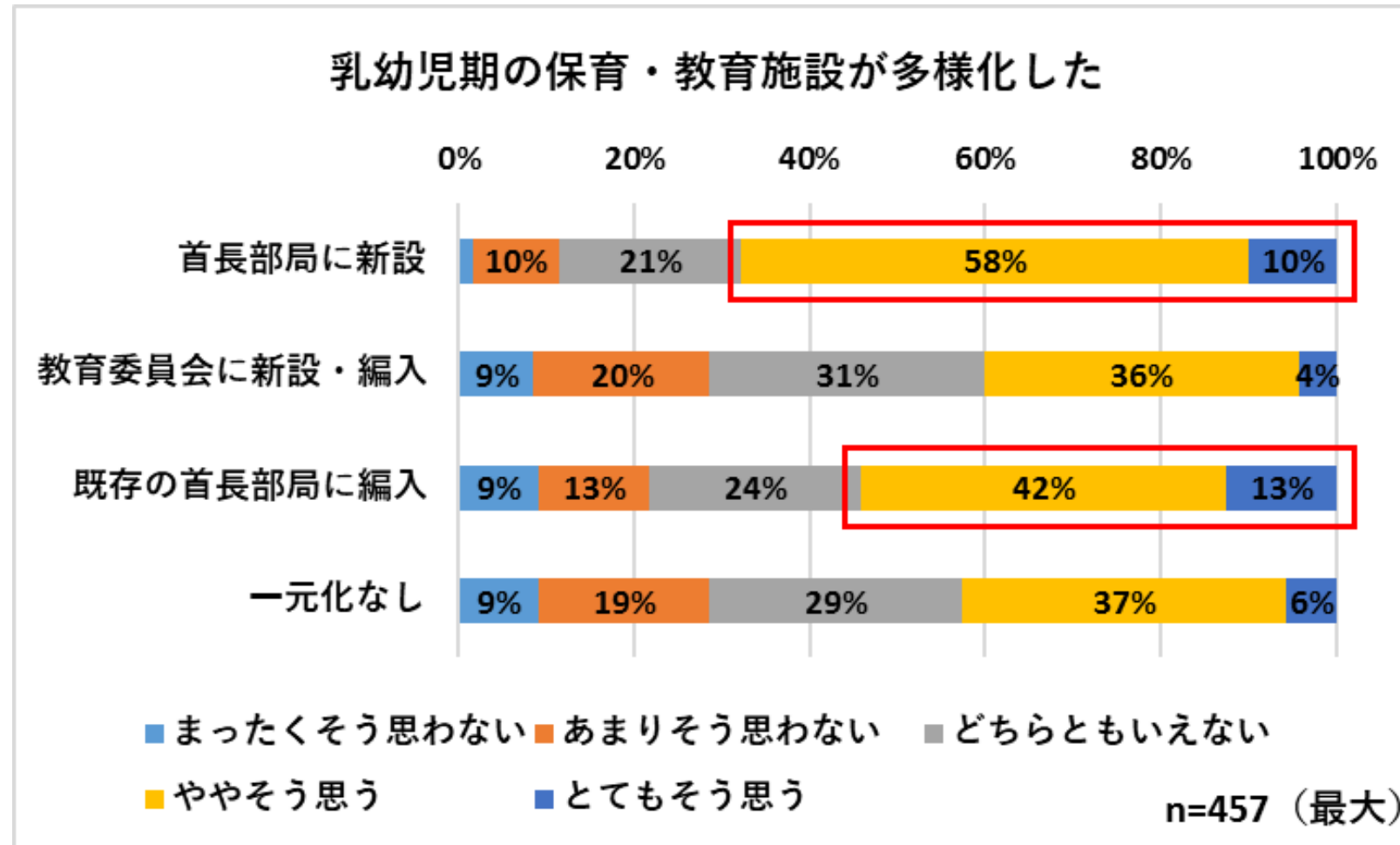
- 統計的に有意な差

実施体制ごとの差が偶然とは言えない程度に存在すること

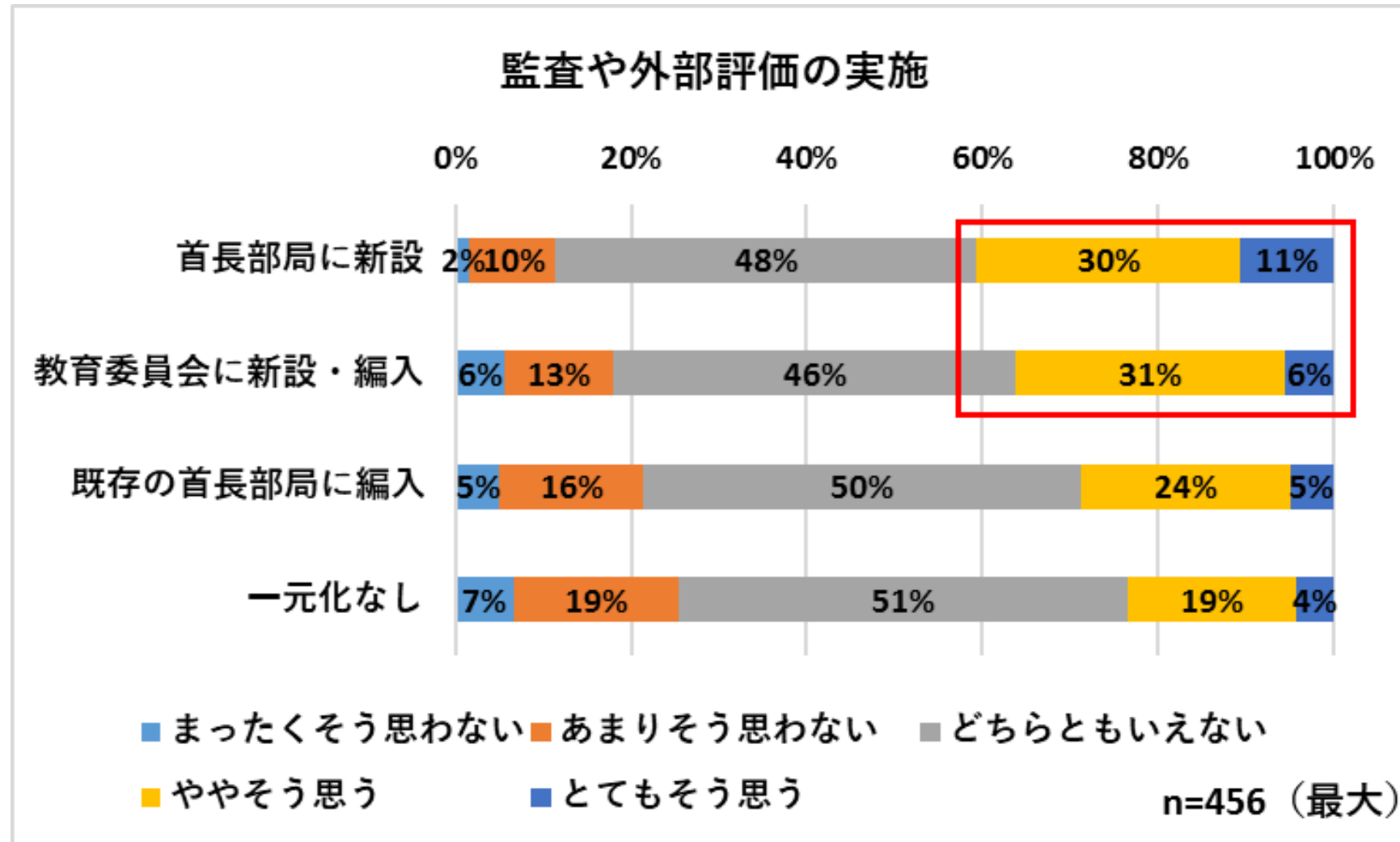
担当部局の一元化の方法として「首長部局に新設」または「教育委員会に新設・編入」を採用した自治体では、保育者の人材確保の対策に積極的に取り組んでいる（Q1-1）



子ども・子育て支援新制度施行後、担当部局の一元化の方法として「首長部局に新設」または「既存の首長部局に編入」を採用した自治体では、乳幼児期の保育・教育施設が多様化したと認識している（Q1-6）

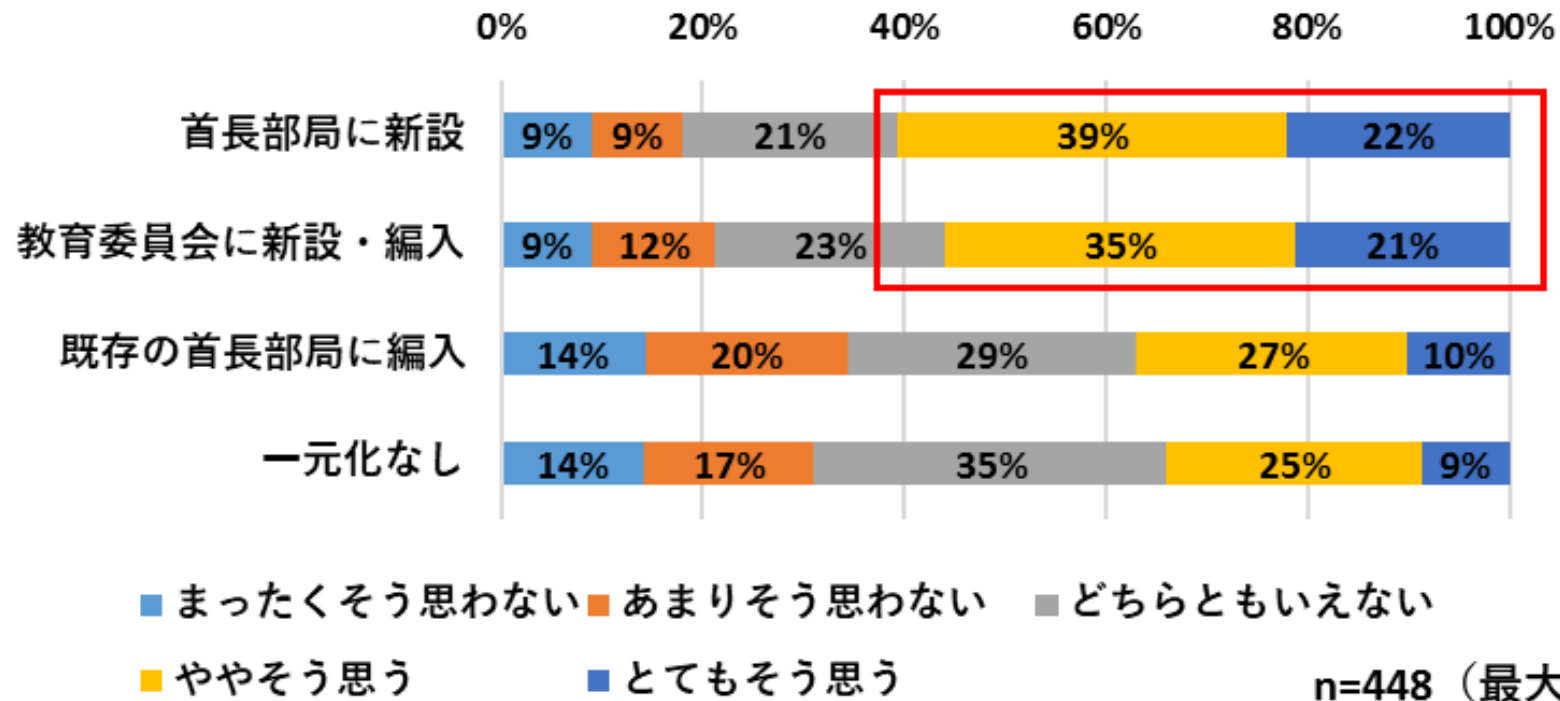


担当部局の一元化の方法として「首長部局に新設」または「教育委員会に新設・編入」を採用した自治体では、監査や外部評価の実施に積極的に取り組んでいる（Q1-1）



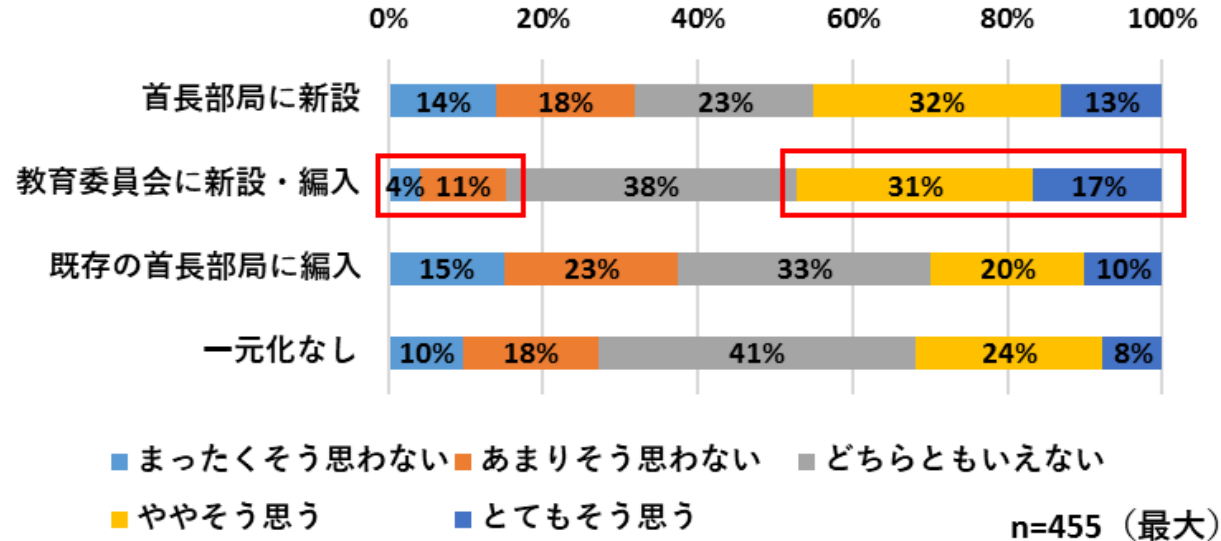
担当部局の一元化の方法として「首長部局に新設」または「教育委員会に新設・編入」を採用した自治体では、複数の施設形態の教職員を対象とする合同研修の実施に積極的に取り組んでいる（Q1-1）

保育所、幼稚園、認定こども園および地域型保育のうち
複数の施設形態の教職員を対象とする合同研修の実施

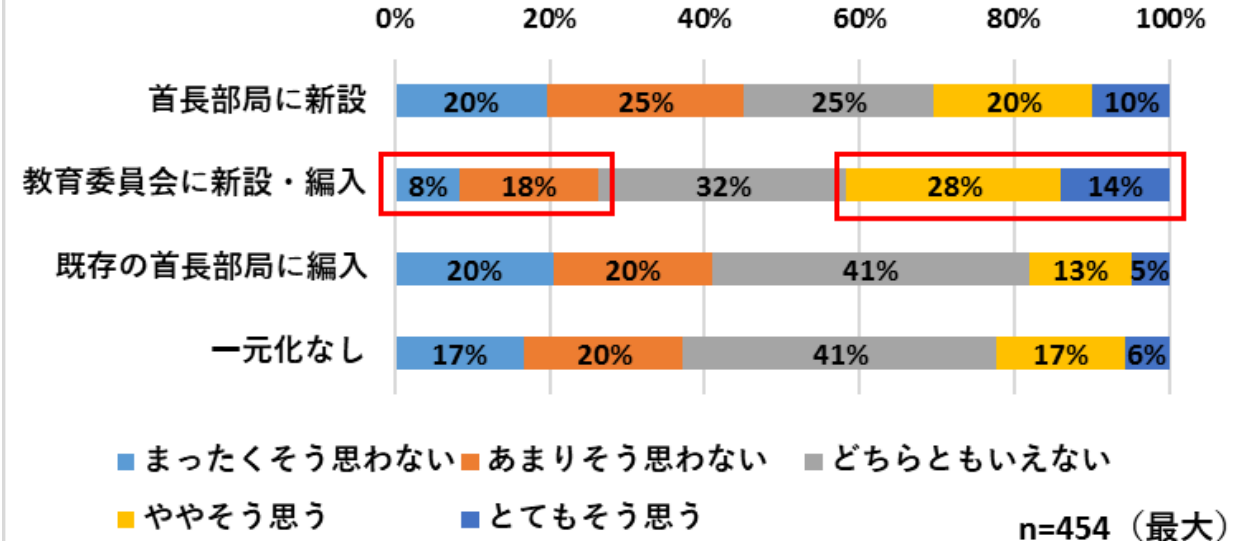


担当部局の一元化の方法として「教育委員会に新設・編入」を採用した自治体では、保育者が研修に参加するための助成・代替要員の手当に積極的に取り組んでいる（Q1-1）

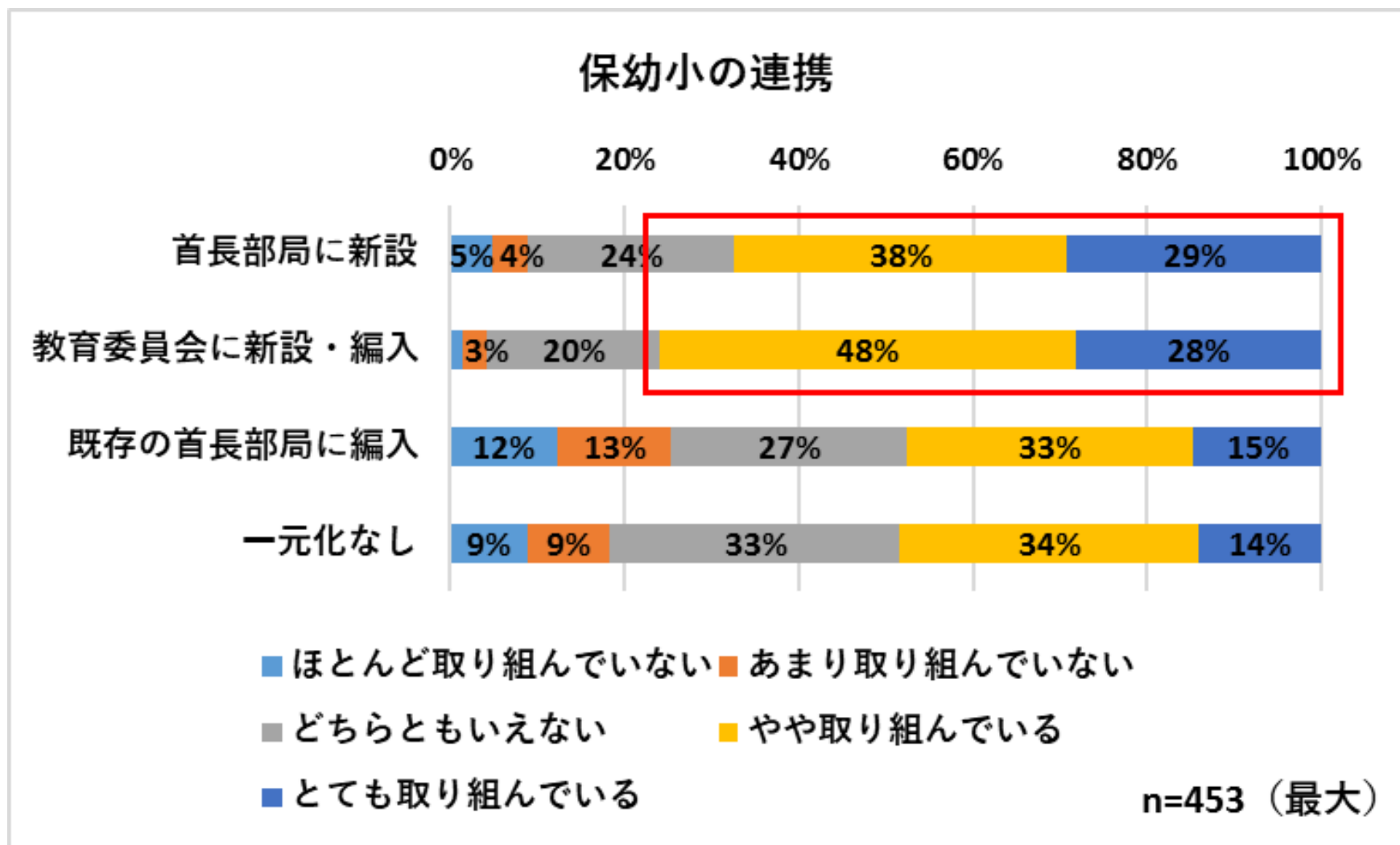
保育士、幼稚園教諭、保育教諭が研修に参加するための助成



保育士、幼稚園教諭、保育教諭が研修に参加するための代替要員の手当

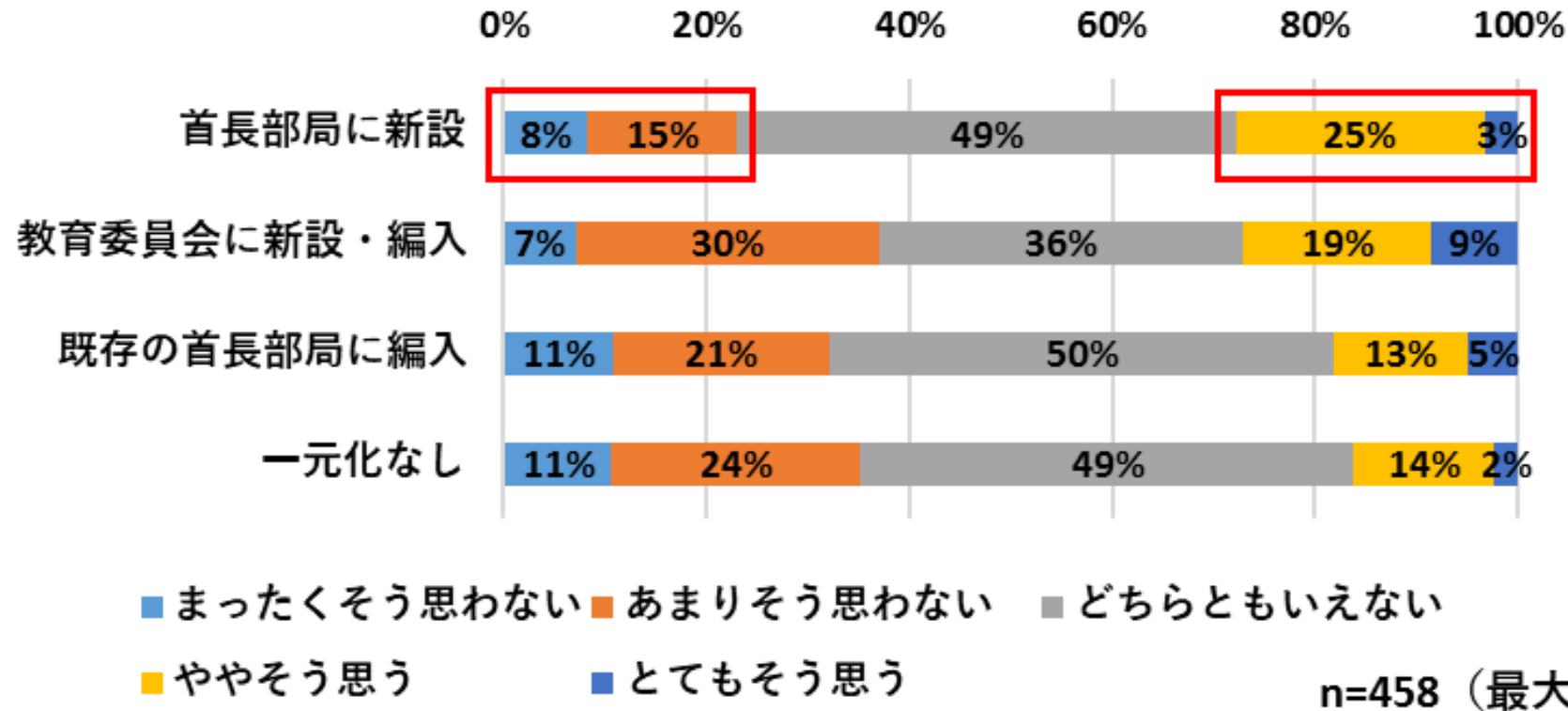


担当部局の一元化の方法として「首長部局に新設」または「教育委員会に新設・編入」を採用した自治体では、保幼小の連携に積極的に取り組んでいる（Q1-5）



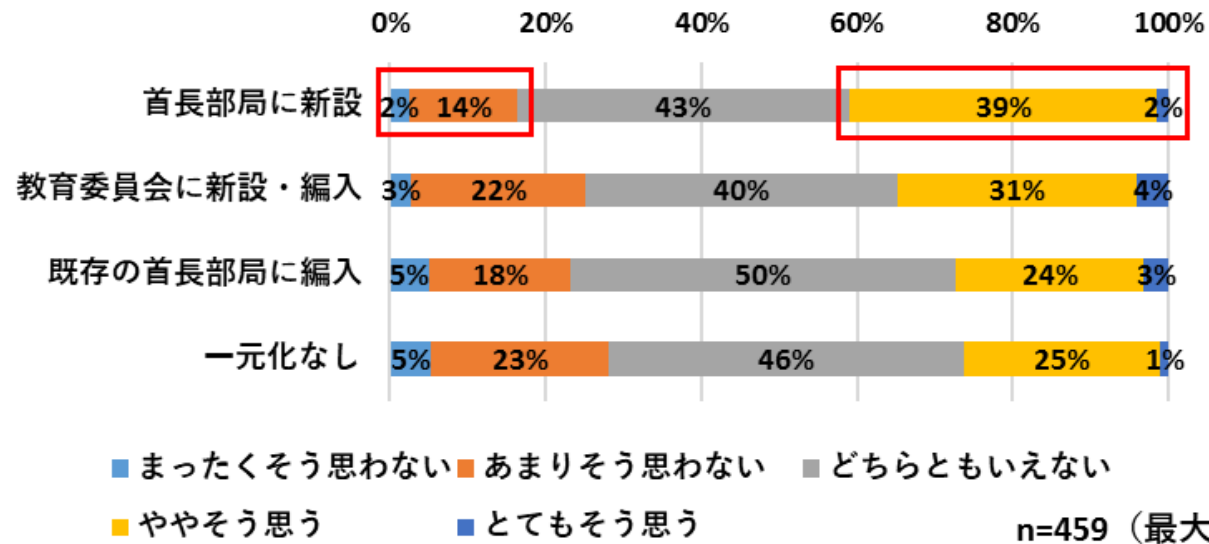
子ども・子育て支援新制度施行後、新設の首長部局に一元化した自治体では、保育施設に対する独自の財政補助を積極的に行うようになったと認識している（Q1-6）

乳幼児期の保育・教育施設に対する自治体独自の財政補助を積極的に行うようになった

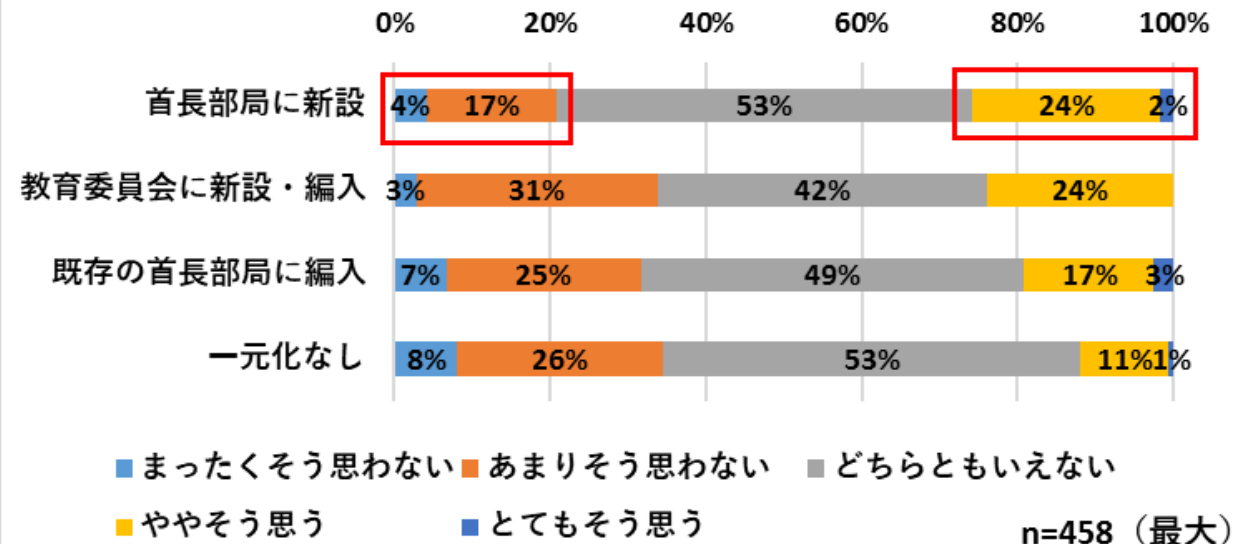


子ども・子育て支援新制度施行後、新設の首長部局に一元化した自治体では、地域独自の保育・教育・在宅子育て支援のニーズにきめこまやかに対応できるようになったと認識している（Q1-6）

地域独自の保育、教育へのニーズに対し、きめこまやかに対応できるようになった



地域独自の在宅子育て支援のニーズに対し、きめこまやかに対応できるようになった



データを解釈する上での注意点

この調査結果から、担当部局を一元化すれば自治体の取り組みが充実するとまでは言えない

- 因果関係ではなく相関関係

× 担当部局の一元化→自治体の積極的な取り組み（逆も同じ）

○ 担当部局の一元化⇔自治体の積極的な取り組み

- 担当部局の一元化と、さまざまな取り組み（例えば保幼小の連携）は、いずれも**子ども・子育て支援に前向きな自治体の特徴**を捉えているだけかもしれない

自治体の実施体制のまとめ

- 子ども・子育て支援の実施体制

一元化なし（従来の実施体制）

一元化あり：①首長部局に新設、②教育委員会に新設・編入、③既存の首長部局に編入

- 自治体の取り組みの差

①・②>③・一元化なし

保育の量の拡充：保育者の人材確保、保育施設等の多様化

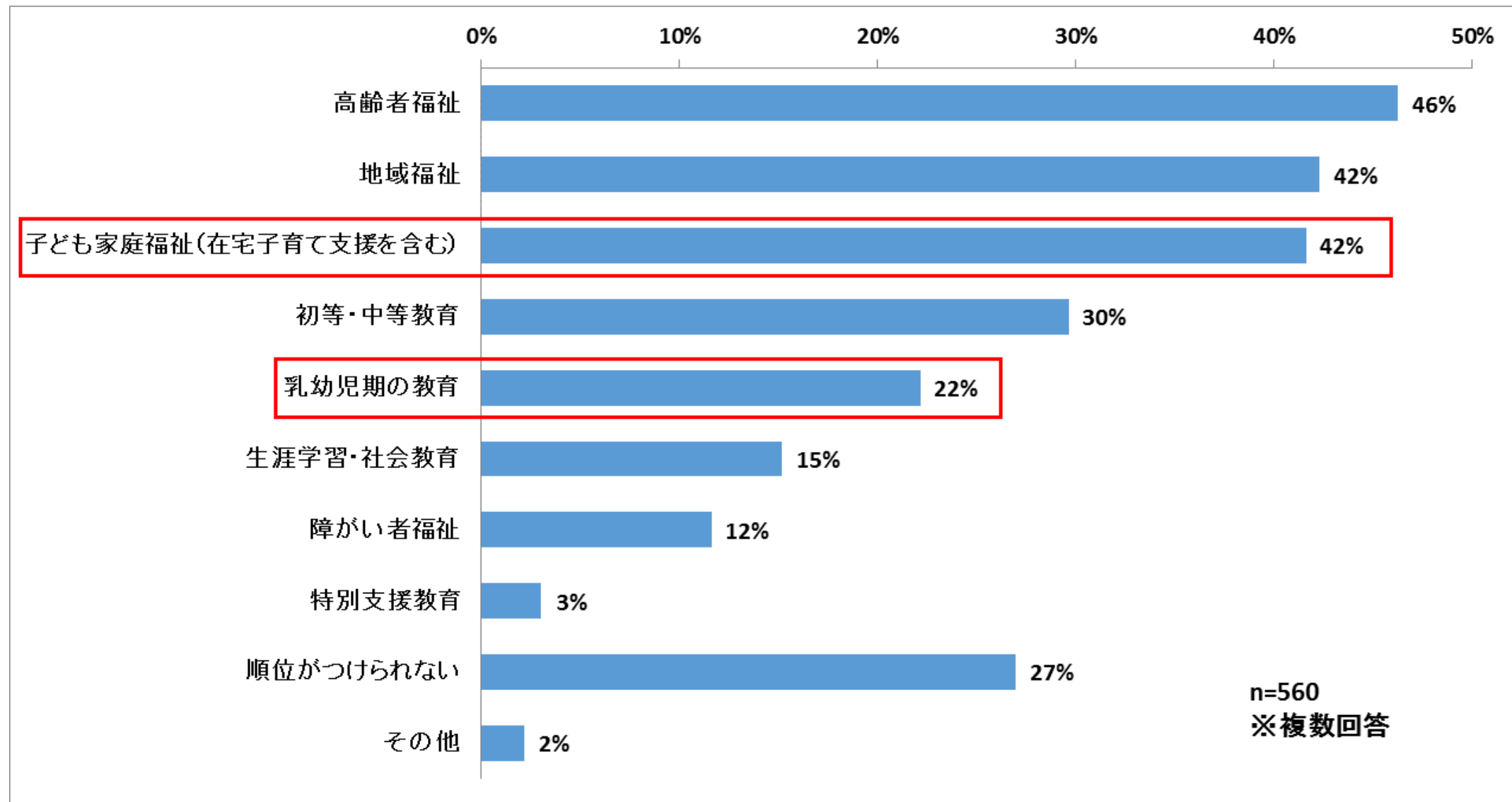
保育の質の保障：監査や外部評価の実施

保育の質の向上：合同研修の実施、研修参加の支援、保幼小の連携、独自の財政補助、地域独自のニーズへの対応

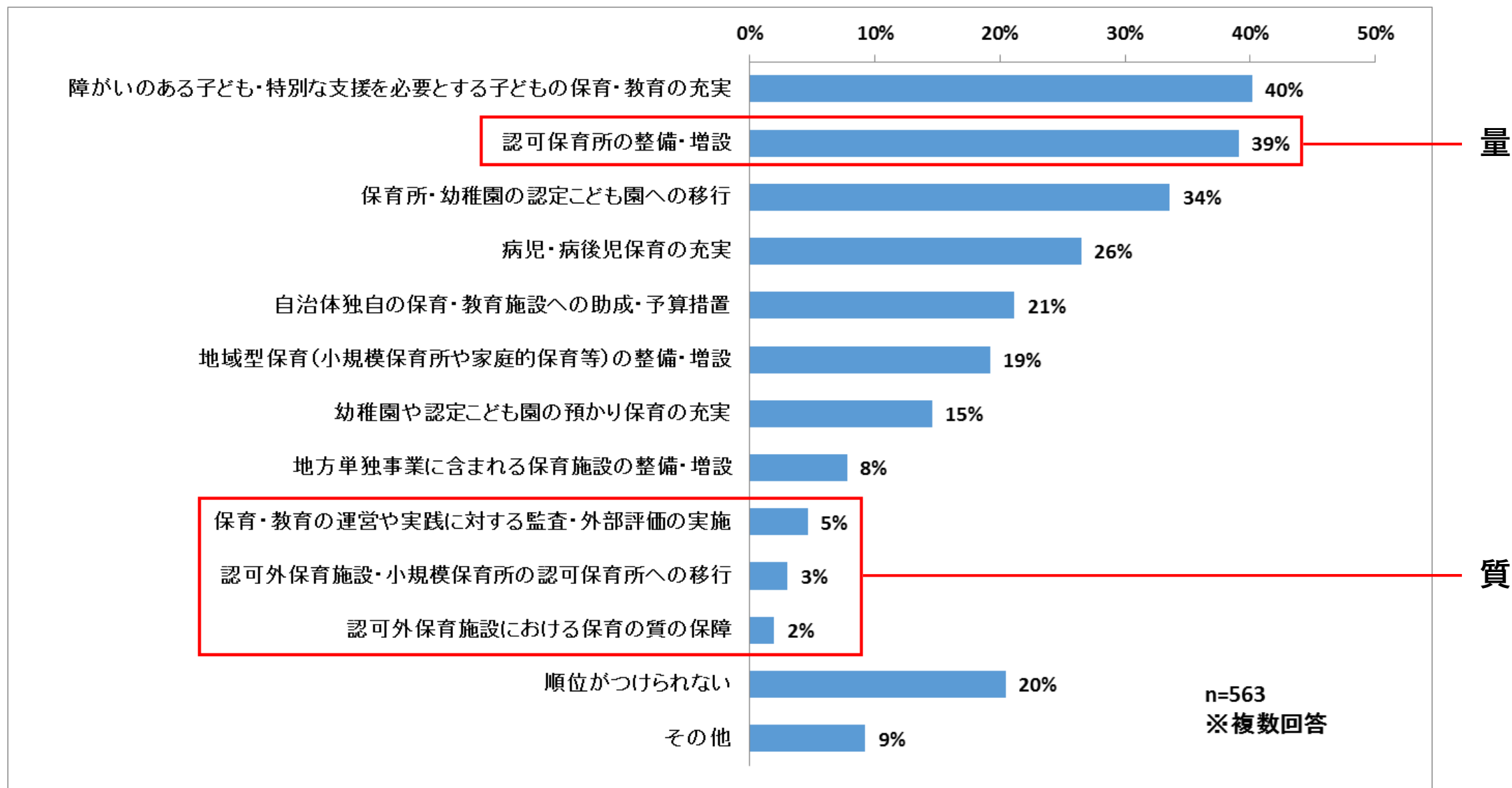
3. 子ども・子育て支援 に関する首長の認識



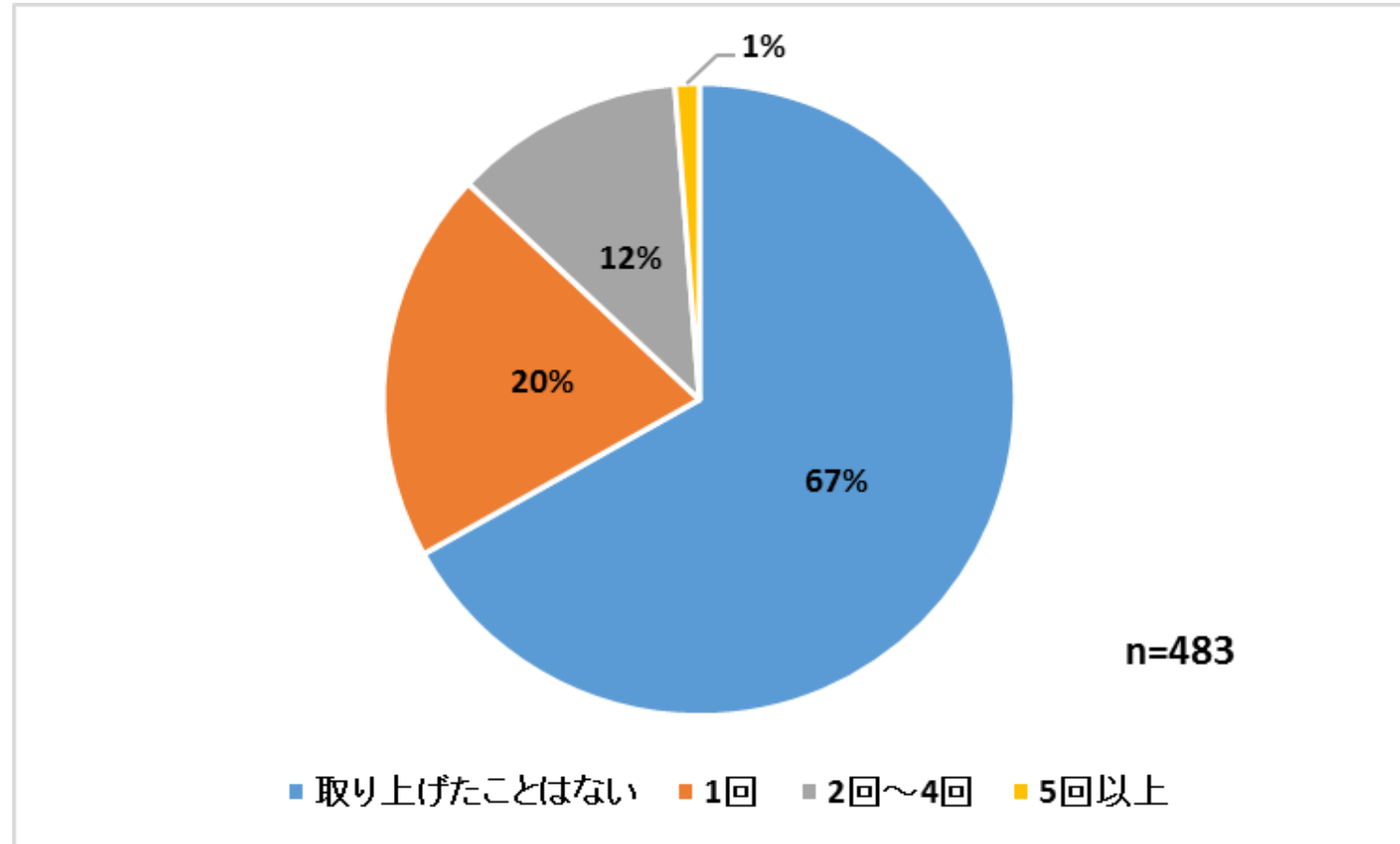
Q3-1. 福祉・教育全般に関する行政課題のうち、自治体で特に重点を置いて取り組むべき課題を3つ選んで下さい



Q3-2. 乳幼児期の保育・教育に関する政策のうち、自治体で特に重点を置いて取り組むべき課題を3つ選んで下さい



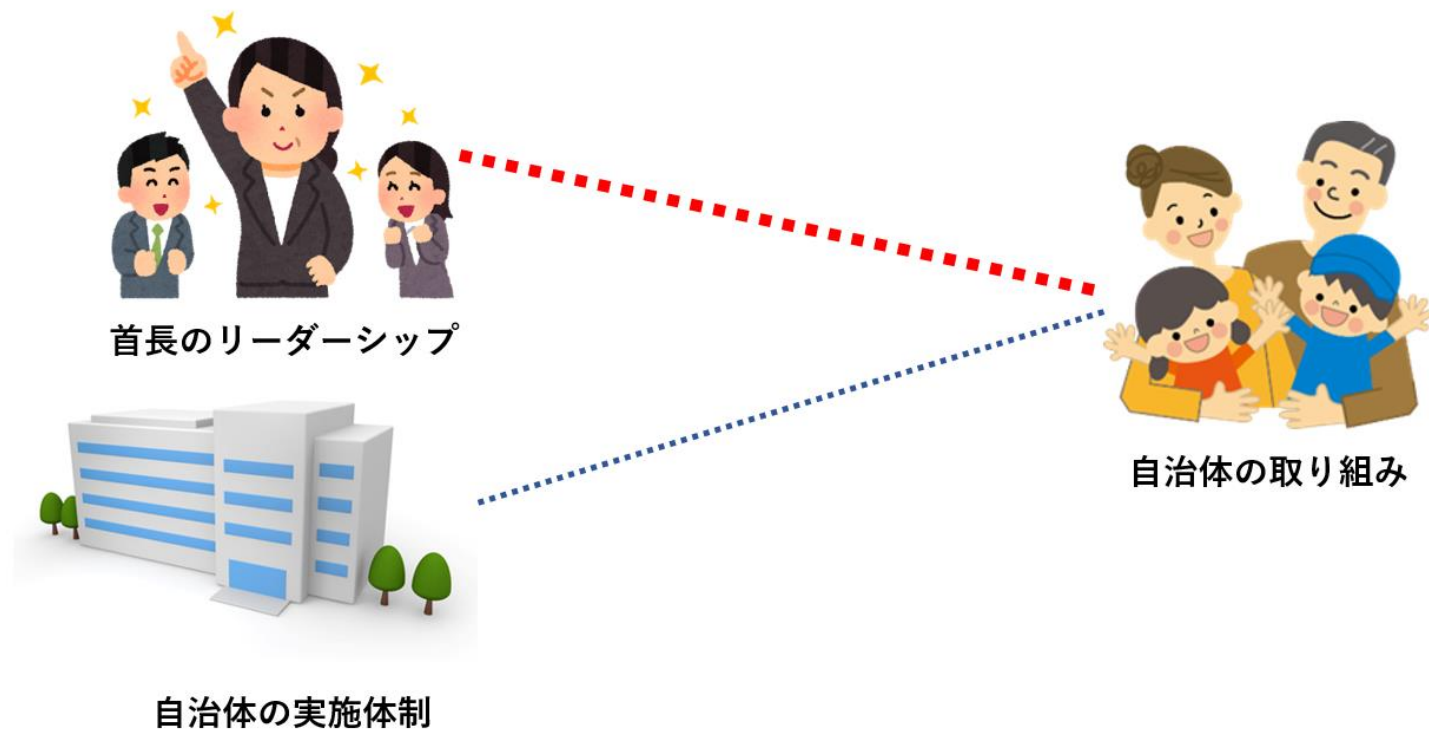
Q3-3. 総合教育会議（類似の会議を含む）で、乳幼児期の保育・教育に関するテーマを取り上げた頻度を選んで下さい



※総合教育会議：首長と教育委員会が教育行政の大綱や重点的に講ずべき施策等について協議・調整を行う場（文部科学省）

http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2015/02/04/1349283_04.pdf

4. 首長のリーダーシップと自治体の取り組みの関係



首長のリーダーシップ

- 首長のリーダーシップ

首長が予算や政策方針の決定を通じて自治体の取り組みに影響を与えること

- 地域住民のニーズを尊重する首長

予算決定に関わる重要なアクターとして地域住民を挙げる首長32%

→多くの住民が関心を持っている政策を優先する

→待機児童など保育に関する問題が注目を集める中、**地域住民のニーズを尊重する首長は、それ以外の首長と比べて子ども・子育て支援に関する自治体の取り組みを充実させるだろう**

分析の方法

まず**クロス表による分析**で首長のリーダーシップと関係する自治体の取り組みを絞り込み、それが見せかけの関係ではないのかを**計量分析**で検証した

- クロス表による分析

首長のリーダーシップの違い（住民のニーズの尊重・それ以外）によって自治体の取り組みに差があるのかを確認した

- 計量分析

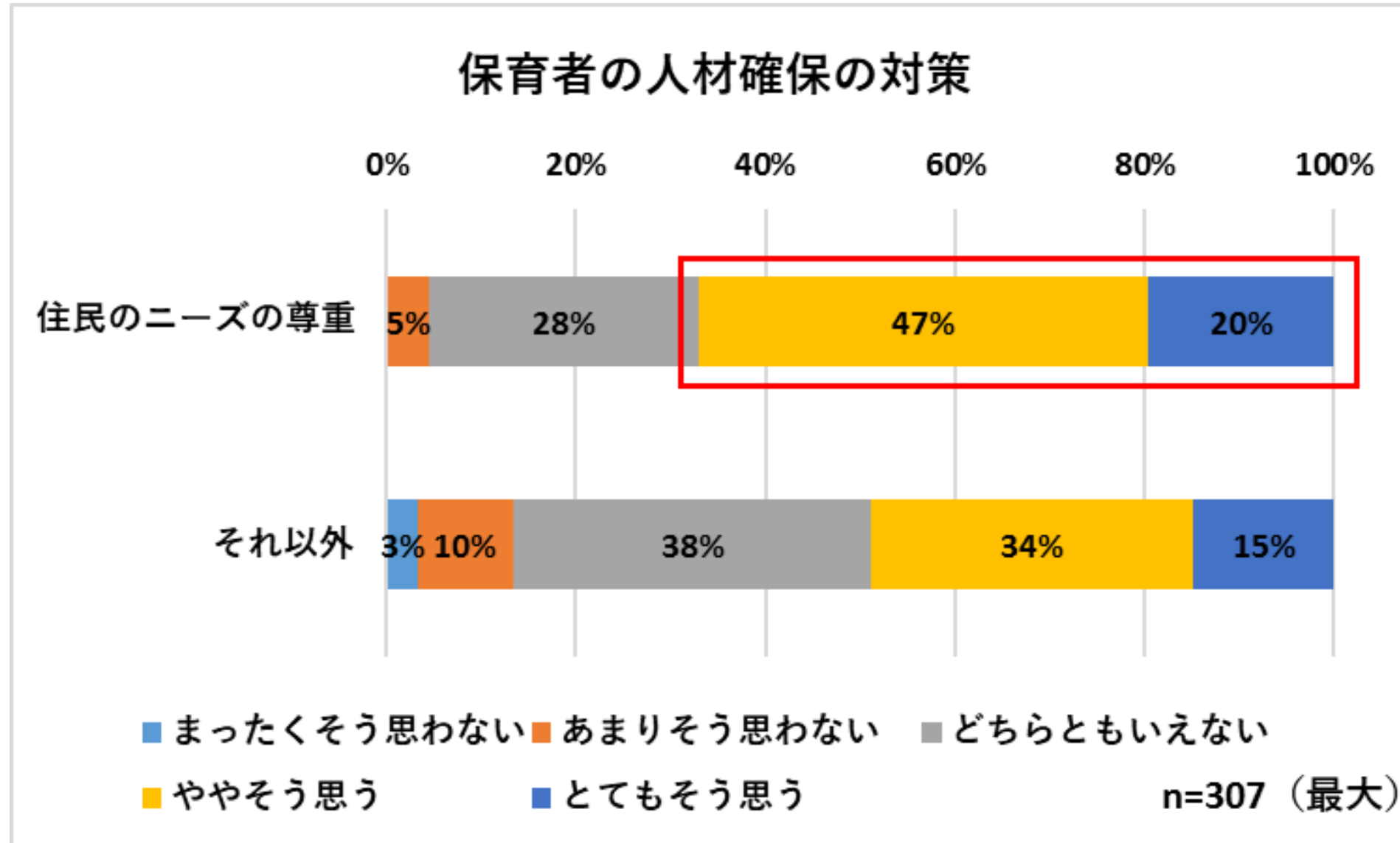
そうしたリーダーシップごとの差が他の要因の影響によるものではないことを検証した

他の要因：都市区分・自治体の財政状況（財政力指数・経常収支比率・実質収支比率）・社会経済環境（人口の対数値・人口増減率・高齢化率・1～5歳人口の割合・DID人口比率・一般世帯の平均人員数）

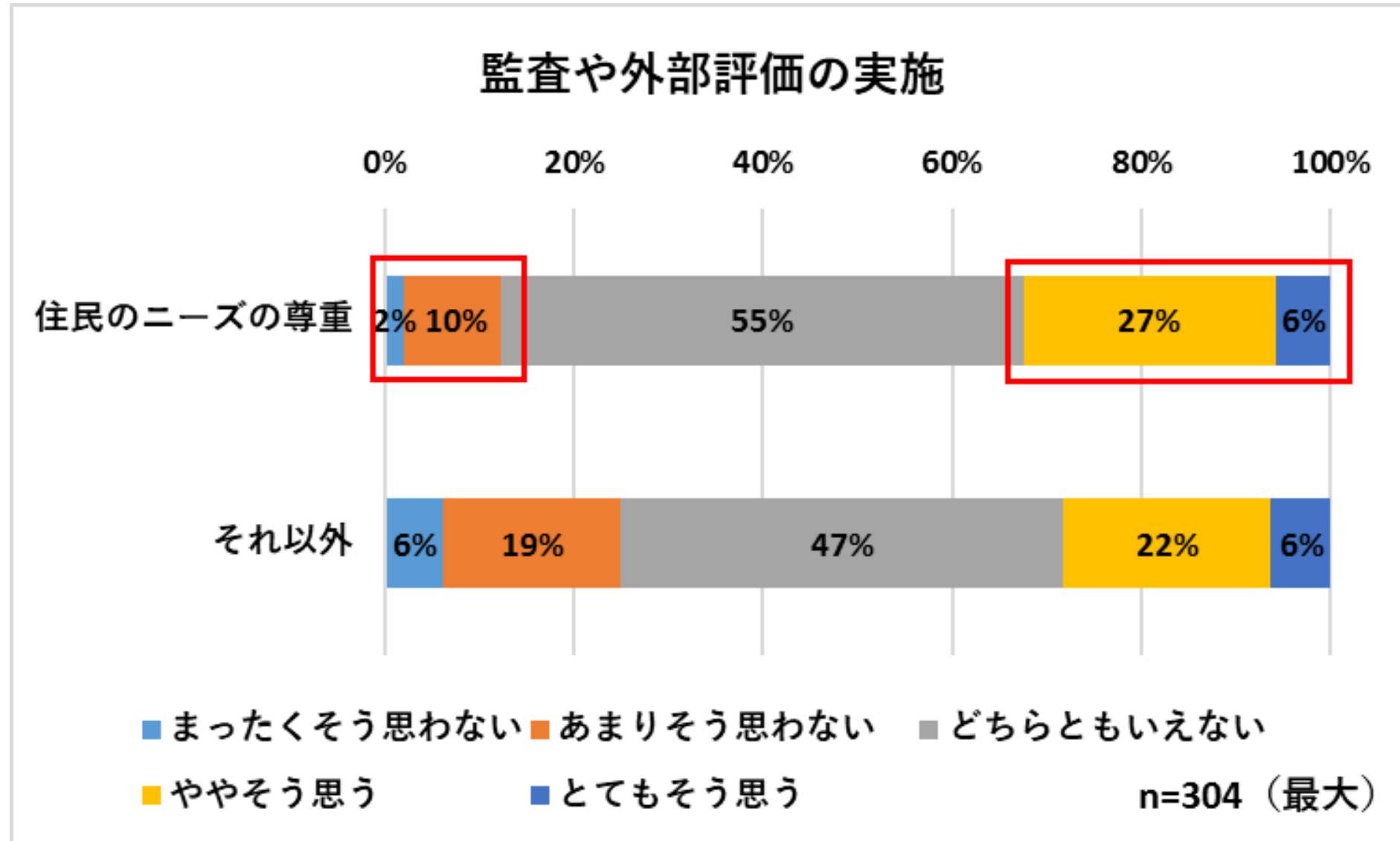
- 統計的に有意な差

首長のリーダーシップごとの差が偶然とは言えない程度に存在すること

地域住民のニーズを尊重する首長が運営する自治体では、保育者の人材確保の対策に積極的に取り組んでいる（Q1-1）



地域住民のニーズを尊重する首長が運営する自治体では、
監査や外部評価の実施に積極的に取り組んでいる（Q1-1）



データを解釈する上での注意点

この調査結果から、地域住民のニーズを尊重する首長を選択すれば自治体の取り組みが充実するとまでは言えない

- 因果関係ではなく相関関係

- × 住民のニーズを尊重する首長→自治体の積極的な取り組み（逆も同じ）

- 住民のニーズを尊重する首長⇔自治体の積極的な取り組み

- 地域住民のニーズを尊重する首長の特徴を発見するのは今後の課題として残されている

党派性？ 当選回数？ 年齢？ ・ ・ ・ ・ ？

首長の認識とリーダーシップのまとめ

- 首長の認識

保育の量の拡充 > 保育の質の保障・向上

○保育の量の拡充：認可保育所の整備

△保育の質の保障：監査・外部評価の実施、認可外保育施設における質の保障

△保育の質の向上：認可保育所への移行、総合教育会議での議論

- 地域住民のニーズを尊重する首長

保育の量の拡充（保育者の人材確保）だけでなく**保育の質の保障**
（監査や外部評価の実施）にも積極的に取り組んでいる

本報告のまとめ

子ども・子育て支援新制度施行後、自治体はどのように保育の質の保障と向上に取り組んでいるのか？

→自治体は保育の量の拡充に積極的に取り組んでいるが、
保育の質の保障・向上に関する取り組みは十分ではない

首長や担当部局はどのように自治体の取り組みと関わっているのか？

→地域住民のニーズを尊重する首長が運営する自治体と、担当部局の一元化の方法として「首長部局に新設」または「教育委員会に新設・編入」を採用した自治体では、保育の量の拡充だけでなく保育の質の保障・向上にも取り組んでいる



首長のリーダーシップ

住民のニーズの尊重

自治体の取り組み



担当部局の一元化

保育の量 > 保育の質
の保障・向上



自治体の実施体制