

子ども・子育て支援新制度導入後の基礎自治体の実態

古橋啓介*・池田孝博**・杉野寿子***
大久保淳子***・中原雄一****・伊勢 慎*****

要旨 子ども・子育て支援に関する新制度移行後の基礎自治体における、保育・幼児教育に関する取り組みの実態を、基礎自治体の人口規模との関連で調査した。子ども・子育て支援新制度施行後の推進体制の変化、保育・幼児教育の質向上の取り組み状況、保幼小連携の状況、子ども・子育て支援事業の開設状況について、小規模・中規模・大規模の基礎自治体(33自治体)の保育・幼児教育担当者に対して聞き取り調査を行った。

結果は多くの点で人口規模の小さい基礎自治体ほど取り組みに遅れがあることを示しており、財政状況や人材不足が原因と考えられた。一方、人口規模の小さな基礎自治体でも、進んだ取り組みを行っている自治体も見られ、自治体の子ども・子育て支援に対する取り組み方の工夫の可能性が示唆された。

キーワード 子ども・子育て支援新制度、基礎自治体の保育・幼児教育、筑豊地域の教育課題

問題

乳幼児期はその後の人間発達の基盤となる重要な時期であることが多くの縦断的研究によって実証される中で、OECD(2012)が質の良い保育・幼児教育が子どもの幸福な人生を保障するのみならず社会の文化的・経済的発展にも寄与すると提言し、乳幼児期の保育・幼児教育の質向上が国際的に大きな課題となっている。

日本においても保育・幼児教育の質向上に関

心が向けられるようになり、2008年の保育所保育指針において「保育の質」という言葉が初めて公的に用いられたことを契機として、保育関係者間で広く用いられるようになり、保育・幼児教育の質向上への取り組みが活発に行われるようになった。

また、我が国は急速な少子化の進行、子育ての負担感の増加、待機児童問題などの課題解決が求められる社会状況にある。このような現状を打開するために2015年に「子ども・子育て

*福岡県立大学附属研究所・特任教授
**福岡県立大学人間社会学部・教授
***福岡県立大学人間社会学部・准教授
****福岡県立大学人間社会学部・講師

支援」関連三法が施行された。これらの法律は、質の高い乳幼児期の教育・保育の総合的な提供、保育の量的拡大・確保（待機児童の解消）と教育・保育の質の保障、地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実に対応することを目的とし、基礎自治体に幅広い裁量を与え、地域の文化や実情に応じた子ども・子育て支援の充実を意図して制定された。

保育・幼児教育は地域社会の文化や価値観と密接に関わって行われている。人間発達に関わる地域独自の慣習に基づく一般的子育ての延長上に保育の専門家による保育の営みがあることを考えると、小学校以降の教育とは区別して、地域の文化や実情に応じた保育・幼児教育体制の構築を目指すことは理解できる。

一方で、基礎自治体に幅広い裁量を与えることは、自治体の財政規模や首長の質改善へのリーダーシップの違いによって、保育・幼児教育に量的・質的格差が生じることが懸念される。佐藤（2017）は「人材や財源をはじめとする手当てがされないままに市町村の役割だけを強化していけば、一層市町村格差が拡大する」ことを指摘している。小規模自治体には財政的課題や保育・幼児教育を支える人材の不足などの課題があり、地域の実情に基づいた保育・幼児教育体制の構築に困難が予想される。

ところで、筆者らは筑豊地域の教育課題を明らかにし、その対応を考えるための検討（古橋ら、2018；池田ら、2018；桜井ら、2018）を行ってきた。福岡県立大学の位置する筑豊地域の一部である田川市郡は小規模自治体が多いという特徴があり、小規模自治体の実態を把握し、課題を明らかにすることは田川市郡の課題把握に資すると考えた。

本研究は、子ども・子育て支援に関する新制

度移行後の基礎自治体の保育・幼児教育に関する取り組みが、自治体の人口規模の大きさの違いによって、どのように異なるかを調査することを目的として、2017年度における基礎自治体の子ども・子育て支援新制度施行後の推進体制の変化、保育・幼児教育の質向上の取り組みの実態、保幼小連携の実態、子ども・子育て支援事業の開設状況について、各自治体の保育・幼児教育担当者に聞き取り調査を行った。

基礎自治体における保育・幼児教育に関する取り組みの実態の調査としては、新制度移行後に全国的規模で行われた、東京大学大学院教育学研究科附属発達保育実践政策学センターによる平成28年度「幼児教育の推進体制構築事業」実施に係る調査分析事業成果報告書（2017）や、新制度施行前に東京都内の自治体を対象とした東京都社会福祉協議会による、子ども・子育て支援新制度に関する区町村アンケート報告書（2015）がある。これらの調査を参考として、人口規模の小さな基礎自治体の実態を明らかにする視点から、子ども・子育て支援制度の全般について検討したものである。

方法

(1) 調査対象自治体と調査方法

福岡県立大学の位置する田川市郡の全自治体、周辺の自治体、先進地域として人口規模の大きい自治体を対象地域とした。調査が実施できた33自治体を人口規模により小規模（3万未満）、中規模（3万から100万未満）、大規模（100万以上）に分けることとした。調査対象自治体には、本学の位置する福岡県田川市郡を中心とする福岡県内の近隣市町村と、比較のために大都市圏の関東地域、関西地域から数都市を選ん

だ。小規模自治体としては、赤村、宇美町、須恵町、大任町、川崎町、香春町、鞍手町、桂川町、小竹町、添田町、久山町、福智町、みやこ町の13基礎自治体を対象とした。中規模自治体としては、粕屋町、嘉麻市、苅田町、篠栗町、志免町、新宮町、田川市、直方市、宮若市、行橋市の10基礎自治体を対象とした。大規模自治体としては、北九州市、久留米市、神戸市、堺市、世田谷区（東京都）、西宮市、東広島市、広島市、福岡市、横浜市の10基礎自治体を対象とした。

調査は筆者らが各自治体に出向き、担当者に直接面会し、質問紙に沿って質問する方法を用いたが、一部では日程調整が出来ず、質問紙を送付し、返送して貰い、不備な点をメール・電話で確認する方法を併用した。調査は2017年11月～2018年1月に行った。

(2) 質問紙

質問紙は、当該基礎自治体のⅠ. 子ども・子育て支援に関する全般的状況、Ⅱ. 新制度施行後の担当部局や制度の変化、Ⅲ. 保育・幼児教育の質向上に関する取り組み、Ⅳ. 保幼小の連携に関する取り組み、Ⅴ. 子ども・子育て支援事業の状況について問う内容で作成した。質問項目の作成に関しては、東京大学大学院教育学研究科附属発達保育実践政策学センターによる平成28年度「幼児教育の推進体制構築事業」実施に係る調査分析事業成果報告書（2017）や、新制度施行前に東京都内の自治体を対象とした東京都社会福祉協議会による、子ども・子育て支援新制度に関する区町村アンケート報告書（2015）、文部科学省調査研究協力者会議報告（2010）を参考にした。

(3) 倫理的配慮

本調査は福岡県立大学附属研究所の重点領域研究として計画された趣旨を説明し、ご協力をお願いするが、強制的に回答を求めるものではないことを、調査依頼の際に伝えた。また、調査の際に再度、研究の趣旨を説明し、調査の途中でも回答をやめることは可能であることを伝えた。得られた資料は、統計的に分析し全体としての傾向の把握にのみ用い、個別の自治体の比較はしないことも説明した。分析後、原資料は一定期間（結果公表後10年）の研究代表者のもとでの保管の後廃棄すること、個々の資料の秘密は厳守し、当該研究以外に用いることはないことを伝えた。

結果と考察

調査の結果を示す前に各自治体の認定こども園、保育所、幼稚園の設置状況を公・私別に表1-1に示した。人口規模によって認定こども園、幼稚園、保育所の設置率を示した。括弧内の数値は、当該全自治体数に対する設置している自治体の割合である。公立認定こども園は小規模自治体（13件）のうち2自治体だけが設置しているので（0.15）と示した。統計的な差異を見るために χ^2 検定を行ったところ、 $\chi^2(2) = 6.55, ns.$ となり、自治体の人口規模と認定こども園、幼稚園、保育所の設置状況に統計的な差異は見られなかった。表からは、小・中規模自治体は保育所中心に保・幼施設が設置されているのに対し、大規模自治体にはさまざまな保・幼施設が設置されていることが分かる。また、認定こども園は大規模自治体には私立を主として設置され始めているが、小規模自治体にはほとんど設置されていないことが分かった。

表1-1 人口規模と保・幼施設設置の自治体数と割合

	公立こども園	私立こども園	公立幼稚園	私立幼稚園	公立保育所	私立保育所
小規模 (13件)	2 (0.15)	2 (0.15)	5 (0.38)	5 (0.38)	9 (0.69)	12 (0.92)
中規模 (10件)	1 (0.10)	5 (0.50)	5 (0.50)	6 (0.60)	6 (0.60)	9 (0.90)
大規模 (10件)	4 (0.40)	10 (1.00)	9 (0.90)	10 (1.00)	9 (0.90)	10 (1.00)
合計 (33件)	7 (0.21)	17 (0.52)	19 (0.58)	21 (0.64)	24 (0.73)	31 (0.94)

I. 子ども・子育て支援に関する全般的状況

自治体の子ども・子育て支援事業全般について質問した。

(1) 「自治体として、条例・宣言等は制定していますか。」と設問し、(①している、②していない、③準備中) から1項目選択とした。結果は表1-2に示した。 $\chi^2(4)=2.58$, nsであった。自治体の規模によって、条例・宣言等の制定の有無に差はないという結果であった。

表1-2 条例の制定自治体数と割合

	制定	未制定	準備中
小規模 (13件)	5 (0.39)	7 (0.54)	1 (0.08)
中規模 (10件)	6 (0.60)	4 (0.40)	0 (0.00)
大規模 (10件)	6 (0.60)	4 (0.40)	0 (0.00)
合計 (33件)	17 (0.52)	15 (0.46)	1 (0.03)

(2) 「保育所(園)等の待機児童はいますか。」と設問し、(①いる、②いない) から1項目選択とした。結果は表1-3に示した。 $\chi^2(2)=10.23$, $p < .01$ であった。表から見られるよう

に、大規模自治体は「待機児童がいる」割合は90%と高いことが示されたが、小規模自治体では30%と低いことが分かった。中規模自治体も大規模自治体に近い割合であり、中・大規模の自治体は、小規模自治体より待機児童が多いことが示された。

表1-3 待機児童のいる自治体数と割合

	いる	いない
小規模 (13件)	4 (0.31)	9 (0.69)
中規模 (10件)	8 (0.80)	2 (0.20)
大規模 (10件)	9 (0.90)	1 (0.10)
合計 (33件)	21 (0.64)	12 (0.36)

(3) 「自治体として今後の0歳から5歳の子どもの数の増減の見通しを教えてください。」と設問し、(①増加する見込み、②大きく変わらない見込み、③減少する見込み) から1項目の選択とした。結果は表1-4に示した。 $\chi^2(4)=4.01$, nsであった。自治体の規模による「子どもの数の増減の見通し」に統計的差はないが、自治体の規模に拘わらず、「減少」もしくは「変化なし」とする見通しの自治体が多いこ

とが分かった。

表 1-4 児童数増減見込みの自治体数と割合

	増加	変わらない	減少
小規模 (13件)	1 (0.08)	6 (0.46)	6 (0.46)
中規模 (9件)	1 (0.11)	4 (0.44)	4 (0.44)
大規模 (10件)	2 (0.20)	1 (0.10)	7 (0.70)
合計 (32件)	4 (0.13)	11 (0.34)	17 (0.53)

(4) 「保育者（保育士・幼稚園教諭）の充足状況を教えて下さい。」と設問し、①保育者は足りている、②保育者は不足している、③その他から1項目選択とした。結果は表1-5に示した。 $\chi^2(4)=8.90, p<.05$ であった。統計的有意差が見られ、保育者の不足は大規模自治体より、小・中規模の自治体でより深刻であることが分かった。小・中規模の自治体では、保育者の確保が課題であることが分かった。大規模自治体においては、保育を希望する家庭の子どもの受け皿の量的問題が課題であることが分かる。待機児童が「いる」とする自治体の多さを考えると、現在は保育者不足の問題は小・中規模自治体ほど顕在化していないが、保育ニ-

表 1-5 保育者不足の自治体数と割合

	充足	不足	その他
小規模 (13件)	0 (0.00)	12 (0.92)	1 (0.08)
中規模 (10件)	0 (0.00)	10 (1.00)	0 (0.00)
大規模 (10件)	3 (0.30)	6 (0.60)	1 (0.10)
合計 (33件)	3 (0.09)	28 (0.85)	2 (0.06)

ズに見合う施設が整備されれば、それを担う人材は不足することが考えられる。

(5) 「市町村事業計画は立案しましたか。」と設問し、①立案した、②立案していない、③立案中から1項目選択とした。法令で立案は定められており、全ての市町村で立案したとの回答であったので、結果の表は示さなかった。

II. 新制度施行後の担当部局や制度の変化

子ども・子育て新制度施行後の現状について質問した。

(1) 「子ども・子育て支援新制度施行後、次の変化がありましたか。」と設問し、10項目①乳幼児の保育・教育施設が多様化した、②保育所・幼稚園の認定こども園への移行が増加した、③公私の再編が進んだ、④首长部局と教育委員会の連携・協力が増加した、⑤地域教育課題への対応が増加した、⑥子ども・子育て支援関連の財源が増えた、⑦保育・幼児教育の質の向上の取り組みが増加した、⑧保育・教育施設と近隣の小学校との連携が進んだ、⑨保育・教育施設と地域との連携が進んだ、⑩その他から複数回答で問うた。結果は図2-1に示し、 $\chi^2(18)=7.67, ns$ であり、自治体規模による変化に統計的差異はなかった。しかし、図2-1からは大規模自治体の方が、「施設の多様化」や「認定こども園への移行」などが小・中規模自治体よりも多い傾向が看取される。「施設の多様化」として、少人数（定員6~19人）を対象とした「小規模保育」や「事業所内保育」などの設置が促進されたことが分かるが、大規模自治体の90%には待機児童問題（表1-3）があることや、さまざまなニーズを持つ利用者の多いことが予想されるので、小・

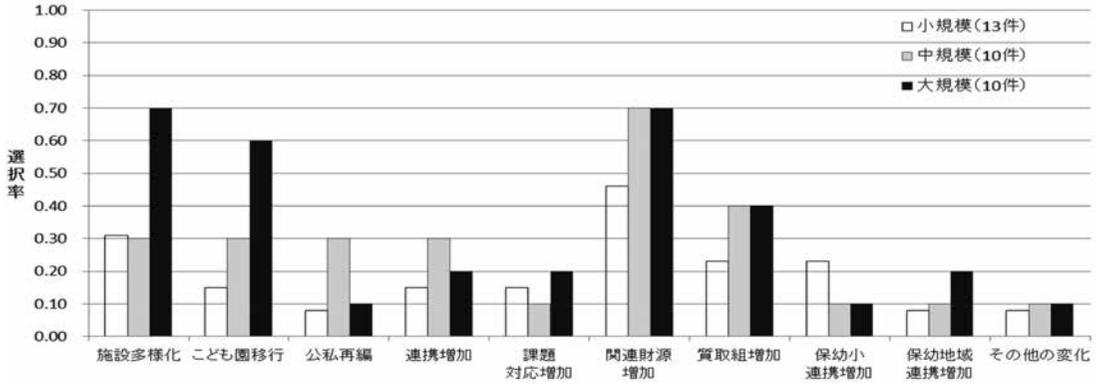


図 2-1 子育て支援新制度による変化

中規模自治体よりも多様化が進んでいると推察される。また、保育所や幼稚園から認定こども園への移行についても、待機児童解消策の1つとして、大規模自治体では小・中規模自治体より促進されていることが分かった。

(2) 「子ども・子育て支援新制度移行後、担当部局を一元化しましたか。」と設問し、(①一元化した、②一元化を計画中、③一元化の予定はない) から1項目選択を求めた。一元化とは認定こども園、保育所、幼稚園の運営管理を担う部局を一元化することである。結果は表2-1に示した。「計画中の自治体」は少ないので省き、「自治体規模と一元化実施」の関連を χ^2 分析したところ、 $\chi^2(2)=5.20, p<.05$ で

有意差が見られ、大規模自治体の方が小・中規模自治体より一元化が進んでいることが分かった。統計的有意差は見られるが、大規模自治体でも一元化は50%程度であり、全体的に一元化は進んでいない状況である。

次に、一元化した10自治体に「一元化した場合・計画中の場合はどのような形の一元化ですか。」と問い、(①首長部局に新設・編入、②教育委員会に新設・編入、③その他) から1項目選択を求め、結果は表2-2に示した。90%の自治体は首長部局に統合していた。

(3) 「地方版子ども・子育て支援会議を設置しましたか。」と設問し、(①設置した、②設置していない、③計画中) から1項目選択を求め

表 2-1 担当部局一元化の自治体数と割合

	一元化	計画中	予定なし
小規模(13件)	1 (0.08)	1 (0.08)	11 (0.85)
中規模(10件)	4 (0.40)	1 (0.10)	5 (0.50)
大規模(10件)	5 (0.50)	0 (0.00)	5 (0.50)
合計(33件)	10 (0.30)	2 (0.06)	21 (0.64)

表 2-2 担当部局一元化の形ごとの自治体数と割合

	首長部局に	教育委員会に	その他
小規模(1件)	1 (1.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
中規模(4件)	3 (0.75)	1 (0.25)	0 (0.00)
大規模(5件)	5 (1.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
合計(10件)	9 (0.90)	1 (0.10)	0 (0.00)

た。その結果、1自治体は未回答で、32自治体中29自治体で設置されており、特に大規模自治体では、調査した全ての自治体で設置されていた（表2-3）。多くの自治体で子ども・子育て支援会議の必要性が認識されていることが分かった。設置している29自治体における「会議の構成委員数」については、多くの自治体で11人～20人であり、自治体の規模による構成委員の数に差異は認められなかった（表2-4）。

また、構成委員の専門分野について、「構成委員の専門分野を教えてください。」と聞き、専門分野（①学識経験者、②保育所関係者、③幼稚園関係者、④認定こども園関係者、⑤小規模保育事業関係者、⑥家庭的保育関係者、⑦居宅訪問型保育関係者、⑧事業所内保育関係者、⑨学童保育関係者、⑩子育て支援団体関係者、⑪児童養護関係者、⑫女性団体関係者、⑬障害児福祉関係者、⑭学校関係者、⑮民生・児童委員、⑯医療・保健関係者、⑰労働団体関係者、⑱子育て当事者、⑲公募の住民、⑳その他）を例示し、該当する項目の複数項目選択を求めた。委員の専門分野の結果は図2-2に示した。自治体の規模による差はなく、学識経験者や保育所関係者を中心に構成されていた。一方、「小規模保育事業者」や「労働団体関係者」がメンバーになっているのは大規模自治体のみであり、「児童養護関係者」や「女性団体関係者」、「障害児福祉関係者」、「医療・保健関係者」も大規

表2-4 子ども・子育て支援会議人数ごとの自治体数と割合

	1名～10名	11名～20名	21名以上
小規模 (11件)	0 (0.00)	11 (1.00)	0 (0.00)
中規模 (8件)	1 (0.13)	7 (0.88)	0 (0.00)
大規模 (10件)	0 (0.00)	9 (0.90)	1 (0.10)
合計 (29件)	1 (0.03)	27 (0.93)	1 (0.03)

表2-3 子ども・子育て支援会議設置の自治体数と割合

	設置	未設置	計画中
小規模 (13件)	11 (0.85)	1 (0.08)	1 (0.08)
中規模 (9件)	8 (0.89)	1 (0.11)	0 (0.00)
大規模 (10件)	10 (1.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
合計 (32件)	29 (0.91)	2 (0.06)	1 (0.03)

問型保育関係者、⑧事業所内保育関係者、⑨学童保育関係者、⑩子育て支援団体関係者、⑪児童養護関係者、⑫女性団体関係者、⑬障害児福祉関係者、⑭学校関係者、⑮民生・児童委員、⑯医療・保健関係者、⑰労働団体関係者、⑱子育て当事者、⑲公募の住民、⑳その他）を例示し、該当する項目の複数項目選択を求めた。委員の専門分野の結果は図2-2に示した。自治体の規模による差はなく、学識経験者や保育所関係者を中心に構成されていた。一方、「小規模保育事業者」や「労働団体関係者」がメンバーになっているのは大規模自治体のみであり、「児童養護関係者」や「女性団体関係者」、「障害児福祉関係者」、「医療・保健関係者」も大規

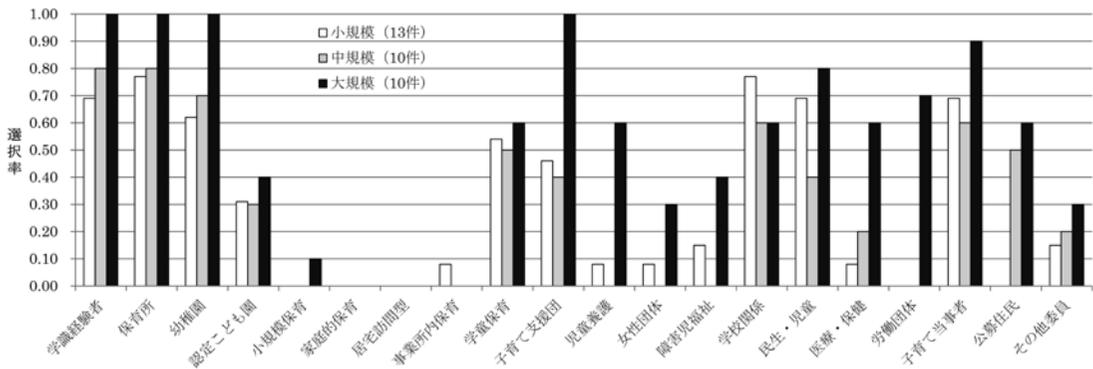


図2-2 構成員の専門分野

模自治体に多く、大規模自治体の方が、多様な専門分野の構成員で成り立っていた。この背景には、各自治体が抱える課題や問題の多様性が関わっており、大規模自治体ほど子どもを取り巻く状況が多様化していることが予想される。なお、委員の専門分野と自治体規模の関連については、各分野の人数が少ないため統計的分析は行わなかった。

(4) 「幼児教育センターは設置しましたか。」と設問し、(①設置した、②設置していない、③計画中) から1項目選択を求めた。その結果、設置した自治体は1自治体が未回答で、32自治体中3自治体(約9%)と、ほとんどの自治体で設置していなかった(表2-5)。東京大学大学院教育学研究科附属発達保育実践政策学センターの「平成28年度『幼児教育の推進体制構築事業』実施に係る調査分析事業成果報告書」(2017)によると、幼児教育センターの設置は1,090自治体中43自治体と4%程度に留まっており、本調査よりも低い水準であった。本調査の方が調査対象自治体に大規模自治体を多く含むため、このような数値の差が出たものと考えられるが、どちらの調査でも設置率は10%に足りないものであった。幼児教育センターの役割は、調査研究の他、研修機会の提供

表2-5 幼児教育センター設置の自治体数と割合

	設置	未設置	計画中
小規模 (12件)	0 (0.00)	12 (1.00)	0 (0.00)
中規模 (10件)	1 (0.10)	9 (0.90)	0 (0.00)
大規模 (10件)	2 (0.20)	7 (0.70)	1 (0.10)
合計 (32件)	3 (0.09)	28 (0.88)	1 (0.03)

や相談業務などを行うとされ、地域の保育・幼児教育の質の向上に寄与することが期待されることから、全国的に幼児教育センターの設置が進んでいないことの理由と対策を検討していく必要がある。

Ⅲ. 保育・幼児教育の質向上への取り組み

保育・幼児教育の質向上への取り組みの実態について質問した。

(1) 「保育・幼児教育の質向上のために、貴自治体として積極的に取り組んでいることがありますか。」と聞き、園内での取り組みを以下の9項目(①保育者を多く配置する、②保育内容を改善する、③保育者の質・専門性を向上する、④研修機会を増やす、⑤地域差・園差解消を目指す、⑥業務内容、仕事量を見直す、⑦室内・園庭の環境の改善、⑧認可外保育施設の質改善、⑨その他)を例示して、複数項目選択可で聞いた。結果は図3-1に示し、統計的分析を行うと $\chi^2(16)=12.83$, nsであった。自治体の人口規模による取り組みの内容に統計的差異はないことが示された。

また、制度の見直しの取り組みについても以下の7項目(①待機児童対策の充実、②地域型保育事業の充実、③企業立保育園誘致、④病児保育の充実、⑤利用者支援の充実、⑥認定子ども園への移行、⑦その他)を例示し、複数項目選択可で聞いた。結果は図3-2に示し、統計的分析を行うと $\chi^2(12)=7.54$, nsであった。自治体規模による制度の見直しに統計的差異はないことが示された。以上より、自治体規模による質向上のための取り組み内容と制度の見直しに統計的差異はないことが分かったが、いくつかの特徴が看取された。どの規模でも「保育

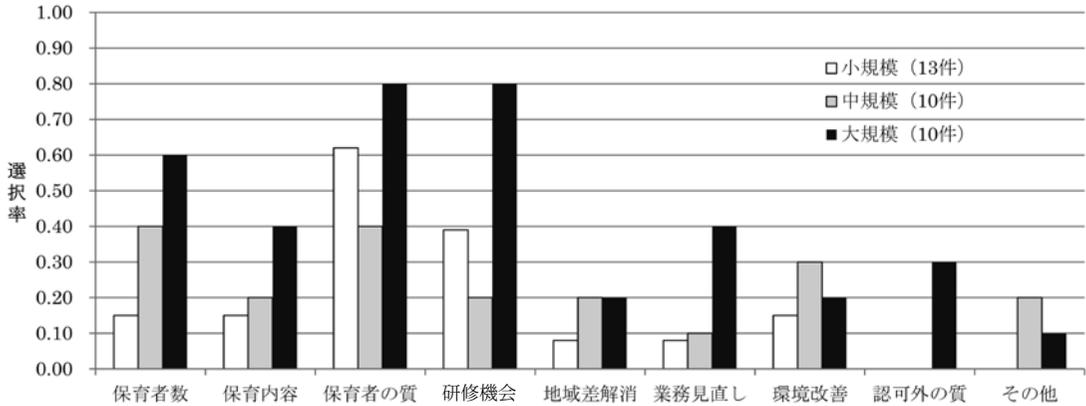


図 3-1 質向上のための取り組みの内容

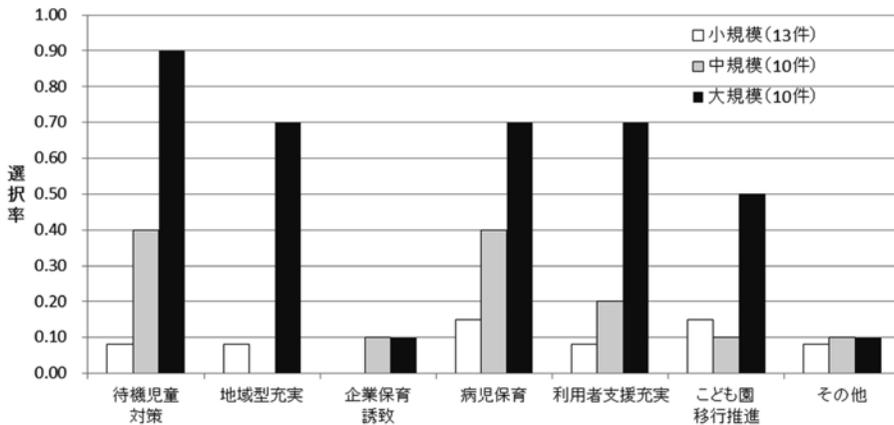


図 3-2 質向上のための制度見直し

者の質・専門性の向上」に努めていること、中・大規模自治体では、「保育者を多く配置するよう努力していること」、大規模自治体では「研修機会を増やす」などさまざまな取り組みを行っていることが示された。

制度の見直しについては、小規模自治体では進んでおらず、中規模自治体では「待機児童対策の充実」と「病児保育の充実」で進んでいるようであり、大規模自治体においては、「待機児童対策の充実」、「地域型保育事業の充実」、「病児保育の充実」、「利用者支援の充実」、「認定こども園への移行」と多岐に渡り進んでいることが分かった。大規模自治体は、小・中規模

自治体に比べ質向上の取り組みや、制度の見直しが進んでいることが示された。

(2) 「貴自治体に保育・幼児教育アドバイザーを配置していますか。」と設問し、(①配置している、②配置していない、③制度の準備中)から1項目の選択を求めた。結果は表3-1に示したように、配置している自治体は5件のみで、全て大規模自治体であった。配置している5自治体に人数と業務内容を聞いた。人数は、ほとんどの自治体で1人～2人であった。

業務内容は以下の8項目 (①幼児教育施設の全般的指導、②保幼小連携に関する指導・助言、③カリキュラム改善の指導、④幼児教育施設で

表3-1 保育・幼児教育アドバイザー配置の自治体数と割合

	配置	未配置
小規模 (13件)	0 (0.00)	13 (1.00)
中規模 (10件)	0 (0.00)	10 (1.00)
大規模 (10件)	5 (0.50)	5 (0.50)
合計 (33件)	5 (0.15)	28 (0.85)

の研修への指導・助言、⑤特別な支援を必要とする子どもへの支援、⑥公開保育等の支援、⑦地域住民の相談への指導・助言、⑧その他)を例示して複数項目選択可で回答を求めた。結果は図3-3に示した。データ数が少なく統計的分析は行えなかった。保育・幼児教育アドバイザーは、大規模自治体でのみ採用されていること、業務内容は自治体毎に抱えている課題が異なるためか、各自治体で行う業務には多様性が見られることが分かった。

(3)「貴自治体では保育者の研修はどのような形で行っていますか。」と設問し、①自治体単独で行っている、②周辺自治体と連携して

行っている、③協会等保育団体の研修の利用(共催を含む)、④保育者の研修を補助している、⑤自治体としては行っていない)から1項目の選択を求めた。結果は表3-2に示し、統計的分析を行うと $\chi^2(8)=18.51, p<.05$ であり、統計的有意差が見られた。大規模自治体は「単独の開催」や「周辺自治体と連携して開催」など多様な研修会を開催しているが、小規模自治体では研修会はあまり開催されていないことが分かる。全く研修会を開催していない小規模自治体が46%も見られた。また、自治体の規模によらず、保育協会等の研修を利用している自治体が多いことが示された。

さらに、何らかの形で保育者に研修機会を設けている自治体に、「研修の内容を教えてください。」として以下の9項目(①乳児保育、②幼児教育、③障害児保育、④食育・アレルギー、⑤保健衛生・安全対策、⑥保護者支援・子育て支援、⑦保育実践、⑧マネジメント、⑨その他)を例示して複数選択可で聞いた。結果は図3-4に示した。データ数が少なく統計的分析は行えなかった。大規模自治体が幅広い研修内容の機会を設けているのに比し、小・中規模自治体

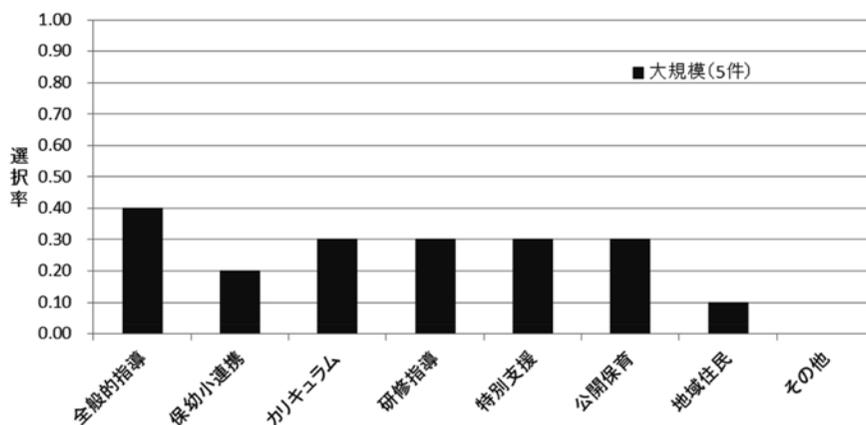


図3-3 保育・幼児教育アドバイザーの業務内容

表3-2 自治体における研修開催状況ごとの自治体数と割合

	自治体単独	周辺連携	協会利用	研修補助	自治体未実施
小規模 (13件)	2 (0.15)	0 (0.00)	11 (0.85)	2 (0.15)	6 (0.46)
中規模 (10件)	6 (0.60)	2 (0.20)	7 (0.70)	3 (0.30)	1 (0.10)
大規模 (10件)	10 (1.00)	2 (0.20)	9 (0.90)	7 (0.70)	0 (0.00)
合計 (33件)	18 (0.55)	4 (0.12)	27 (0.82)	12 (0.36)	7 (0.21)

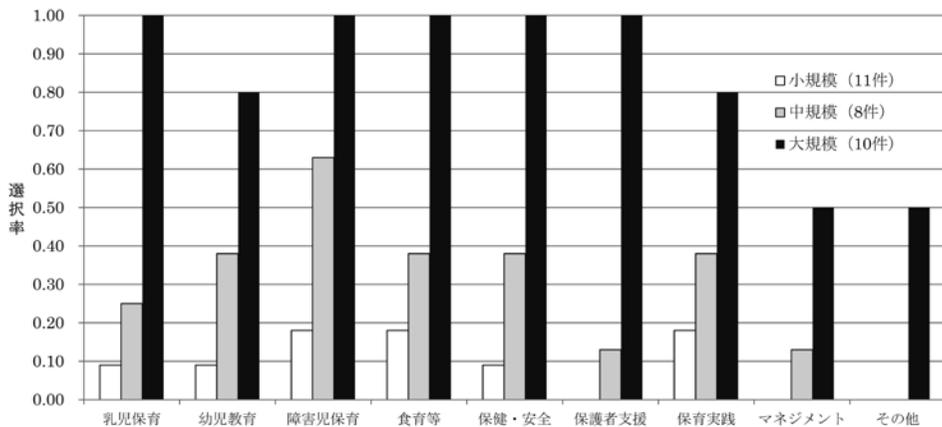


図3-4 自治体における研修の内容

では研修内容が限定されていることが看取された。

大規模自治体で多様な研修が実施されている背景には、保育士に大規模自治体の抱える多様な課題に対応する知識や技術が求められていることと共に、研修を行う人的・財政的資源に恵まれていることが考えられる。小規模自治体では、研修の機会が少ないことが分かる。その理由は、人的・財政的資源の不足が予想される。小規模自治体の保育・幼児教育の質の向上のための施策が必要と考えられる。

IV. 保幼小の連携に関する取り組み

保幼小の連携の実態について質問した。

(1) 「保幼小の接続に関する委員会、協議会を設置していますか。」と設問し、(①はい、②いいえ、③その他)から1項目選択で聞いた。結果は表4-1に示した。設置している自治体は14自治体であり、未設置の自治体は18自治体であった。設置・未設置と自治体規模との関連を分析すると $\chi^2(2) = 6.54, p < .05$ と有意差が見られた。大規模自治体ほど設置されていることを示している。「幼小の接続」については、平成10年改定の幼稚園教育要領から扱われ

表4-1 保幼小接続に関する委員会・協議会
設置の自治体数と割合

	設置	未設置	その他
小規模 (12件)	2 (0.17)	10 (0.83)	0 (0.00)
中規模 (10件)	5 (0.50)	2 (0.20)	3 (0.30)
大規模 (10件)	7 (0.70)	2 (0.20)	1 (0.10)
合計 (32件)	14 (0.44)	14 (0.44)	4 (0.13)

るようになった。その背景として「小1プロブレム」といった小学校に入学直後の1年生が学校生活になじめない状態などの解消を意図したものである。その後、文部科学省調査研究協力者会議報告「幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方について」(2010)に示された「教育委員会を中心として関係部局が連携し、地方公共団体としての積極的な支援を行うなどのリーダーシップを発揮する必要がある。」を受けて、以前から散見された教育委員会の仲介による近隣の幼稚園の園長と小学校の校長が集まる就学に関する連絡会といったものを組織化

し、自治体主導による「接続」を意識した「委員会、協議会」が設置され始めた。この「委員会、協議会」は大規模自治体を中心に設置が進んでいるが、小規模自治体では設置は少なく、今後の課題であることが分かった。

(2) 設置している14自治体に、「その委員会・協議会に出席する委員の出身分野はなんですか。」と以下の6項目(①小学校校長 ②中学校校長 ③保育所所長 ④幼稚園園長 ⑤教育委員会 ⑥その他)から、複数選択可で聞いた。結果は図4-1に示した。全体数が少なく統計的分析は行えなかった。図から委員の出身母体に自治体規模による違いは見られない。小学校校長、保育所所長、幼稚園園長を中心に委員が選出されていることが分かる。関係する教員・保育者が参加していることが分かるが、教育委員会からの委員が多いとは言えない(50%程度)。前述した文部科学省研究協力者会議報告(2010)においても行政が主導していく必要性が指摘されている。現在の就学前教育は、保育所・幼稚園・認定こども園という保育施設、教育機関、保育・教育の両方の機能を持つものがあり、さらに、公立・私立の区別もある。体系

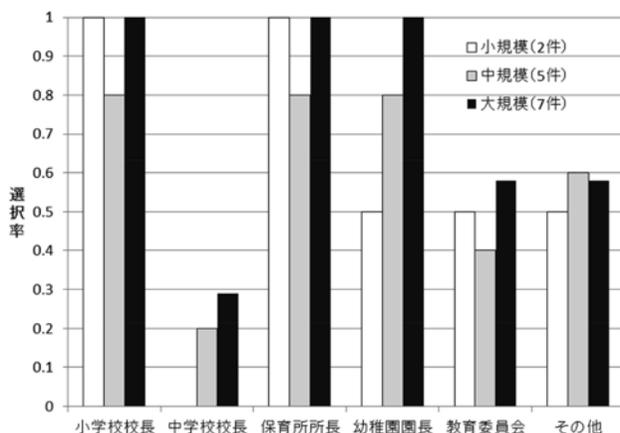


図4-1 保幼小接続委員の所属

化された学校教育との接続を効果的に行うには教育委員会の役割を重視していく必要がある。

(3) 設置14自治体に、「その委員会・協議会の1年間の開催回数は、何回位ですか。」と以下の5項目(①月に1回 ②2～3ヶ月に1回 ③半年に1回 ④不定期 ⑤その他)から1項目選択で聞いた。結果は図4-2に示した。全体数が少なく統計的分析は行えなかった。開催回数として多いのは、「半年に1回」、「2～3ヶ月に1回」、「不定期」等である。「その他」の開催は「議題があるとき」であり、頻繁に会議が開催されているとは言えない状況である。これは、「委員会・協議会」の役割が理解されて

いない場合や、管轄の異なる保・幼施設をまとめていくことの困難さを反映していると考えられる。

(4) 設置14自治体に、「その委員会での議題は以下のうちどれでしょう。」と以下の4項目(①保幼小連携のカリキュラム(アプローチカリキュラム・スタートカリキュラム)、②保幼小に関する研修会の開催について、③保幼小の交流会について、④その他)から、複数選択可で聞いた。結果は表4-2に示した。全体数が少なく統計的分析は行えなかった。表から議題の内容と自治体規模に関連はないが、大規模自治体ほど幅広い議題を扱っていることが分かっ

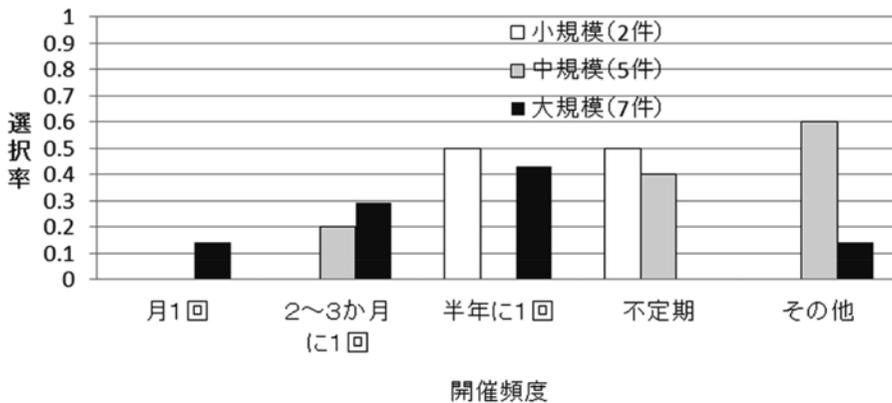


図4-2 保幼小接続の会議開催頻度

表4-2 保幼小接続会議の議題ごとの自治体数と割合

	連携カリキュラム	研修会開催	交流会開催	その他
小規模(2件)	1 (0.50)	1 (0.50)	2 (1.00)	1 (1.00)
中規模(5件)	2 (0.40)	1 (0.20)	3 (0.60)	1 (0.20)
大規模(7件)	5 (0.71)	7 (0.10)	6 (0.86)	0 (0.00)
合計(14件)	8 (0.57)	9 (0.64)	10 (0.71)	1 (0.07)

た。大規模自治体ほど活発な活動が行われていることが推測される。

(5) 設置14自治体に「現時点で保幼小の接続に関するカリキュラムを作成していますか。」と設問し、①アプローチカリキュラムは作成している、②スタートカリキュラムは作成している、③アプローチカリキュラムもスタートカリキュラムも作成していない、④現在、アプローチカリキュラムを作成中である、⑤現在、スタートカリキュラムを作成中である)から、複数選択可で聞いた。結果は図4-3に示した。全体数が少なく統計的分析は行えなかった。図から大規模自治体ほど、接続に関するカリキュラムを作成していることが分かるが、小・中規模自治体でも接続に関するカリキュラムを作成している事例もあり、自治体規模の大きさだけが問題ではないことが分かる。

国立教育政策研究所(2018)によると、アプローチカリキュラムとは、「就学前の幼児が円滑に小学校の生活や学習へ適応できるようにするとともに、幼児期の学びが小学校の生活や学習で生かされてつながるように工夫された5歳児のカリキュラム」、スタートカリキュラム

とは、「幼児期の育ちや学びを踏まえて、小学校の授業を中心とした学習へうまくつなげるため、小学校入学後に実施される合科的・関連的カリキュラム」を指すとしている。

(6) 設置14自治体に「現時点での保幼小接続の状況について教えて下さい。」と設問し、①ステップ0：連携の予定・計画がまだ無い、②ステップ1：連携・接続に着手したいが、まだ検討中である、③ステップ2：年数回の授業、行事、研究会などの交流があるが、接続を見通した教育課程の編成・実施は行われていない、④ステップ3：授業、行事、研究会などの交流が充実し、接続を見通した教育課程の編成・実施が行われている、⑤ステップ4：接続を見通して編成・実施された教育課程について、実施結果を踏まえ、更によりよいものとなるよう検討が行われている)から1項目選択で聞いた。ステップ0～ステップ4の段階は、文部科学省研究協力者会議報告(2010)に拠った。結果は表4-3に示した。全体数が少なく統計的分析は行えなかった。表からステップ2、ステップ3の段階の自治体が多いこと、ステップ4の段階に達した自治体はないことが分かった。

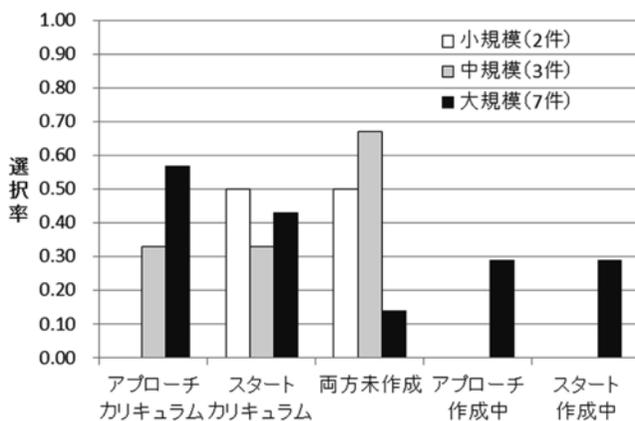


図4-3 接続カリキュラム実施状況

表4-3 保幼小接続状況ごとの自治体数と割合

	ステップ0	ステップ1	ステップ2	ステップ3	ステップ4
小規模 (2件)	0 (0.00)	1 (0.50)	1 (0.50)	0 (0.00)	0 (0.00)
中規模 (4件)	1 (0.25)	0 (0.00)	2 (0.50)	1 (0.25)	0 (0.00)
大規模 (7件)	0 (0.00)	0 (0.00)	4 (0.57)	3 (0.43)	0 (0.00)
合計 (13件)	1 (0.08)	1 (0.08)	7 (0.54)	4 (0.31)	0 (0.00)

全体的に大規模自治体ほど接続状況は進んでいることが示されているが、大規模自治体でも、取り組みが遅れている自治体があるとともに、小規模自治体でも比較的に取り組みが進んでいる自治体があることが分かる。取り組みの進捗状況に関連する要因として、接続に関する関係部署の多さや首長のリーダーシップが考えられ、関係部署を統括して推進する体制の構築が必要である。

V. 地域子ども・子育て支援事業の取り組み

子ども・子育て支援の実態について質問した。

(1) 「どのような事業を開設していますか。」と設問し、①地域子育て支援拠点事業 ②一時預かり事業 ③乳児家庭全戸訪問事業 ④養育支援訪問事業その他要支援児童、要保護児童等の支援に資する事業 ⑤ファミリー・サポート・センター事業 ⑥子育て短期支援事業 ⑦延長保育促進事業 ⑧病児・病後児保育事業 ⑨放課後児童健全育成事業 ⑩妊婦健康診査 ⑪利用者支援事業 ⑫実費徴収に係る補足給付 ⑬多様な主体の参入を促進する事業 ⑭その他) から複数選択可で聞いた。地域子ども・子

育て支援事業は、市町村が地域の実情に応じ、市町村子ども・子育て支援事業計画に従って実施する事業であるが、設問の14項目の中で、「①地域子育て支援拠点事業」～「⑩妊婦健康診査」については新制度開始以前から実施されていた既存の事業で、「⑪利用者支援事業」～「⑬多様な主体の参入を促進する事業」については新制度による新規事業である。内閣府子ども・子育て本部(2017)によると、「利用者支援」は、「子ども又はその保護者(妊産婦とその配偶者を含む)の身近な場所で、地域の子育て支援事業等の情報提供や必要に応じた相談・助言等を行い、関係機関との連絡調整等を行う事業」、「補足給付」は、「保護者の世帯所得の状況等を勘案して、保育施設等に対して保護者が支払うべき保育等に必要な物品の購入費用や行事への参加にかかる費用等を助成する事業」、「参入促進」は、「多様な事業者の新規参入の支援や、特別な支援が必要な子どもを受け入れる認定こども園の設置者へ補助する事業」である。

結果は図5-1に示した。統計的分析を行うと、 $\chi^2(26)=28.35, ns$ であった。自治体の規模により開設している事業に偏りがなく分かる。しかし、大規模自治体では、ほぼ全ての事業を開設しているが、中規模、小規模とな

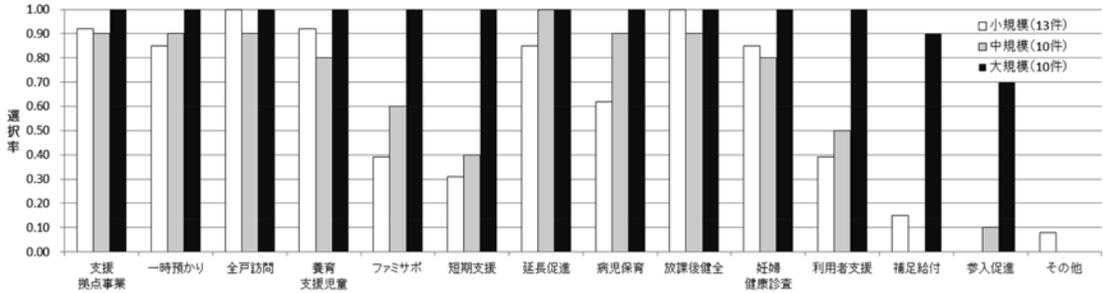


図5-1 子ども・子育て支援における開設事業

るにしたがって開設している事業が少なく、特に、新規事業の「利用者支援事業」、「実費徴収に係る補足給付」、「多様な主体の参入を促進する事業」のほか、「ファミリー・サポート・センター事業」、「子育て短期支援事業」の開設が少ないことがわかる。既存事業である「ファミリー・サポート・センター事業」の開設数が少ないのは、人口が少ない自治体では相互援助活動が成立するための会員確保が厳しく、事業開設が難しくなるためと考えられる。「短期支援」についても、小・中規模自治体ほど一時的に児童の養育を行う児童養護施設等が少ないためと考えられる。

(2) 「上記項目のうち、新制度施行により新たに開設、または充実した事業はどれですか。」

と複数選択可で聞いた。結果は図5-2に示した。全体として新規に開設した事業は少なく、統計的分析は行えなかった。図から大規模自治体ほど新規事業の開設が多いことが分かる。「利用者支援」、「補足給付」、「参入促進」等の開設が促進されたことが分かる。特に「参入促進」については、大規模自治体の7割が新規に開設しているが、待機児童の問題は大都市ほど深刻であることから、その問題解消につなげるために促進されたといえよう。さらに、大規模自治体ほど小・中規模自治体に比べ多くの企業や団体があるため、多様な新規参入が促進されやすいとも考えられる。

全体として新規開設事業数が少なく、統計的分析は行えなかった。新規開設の割合が比較的

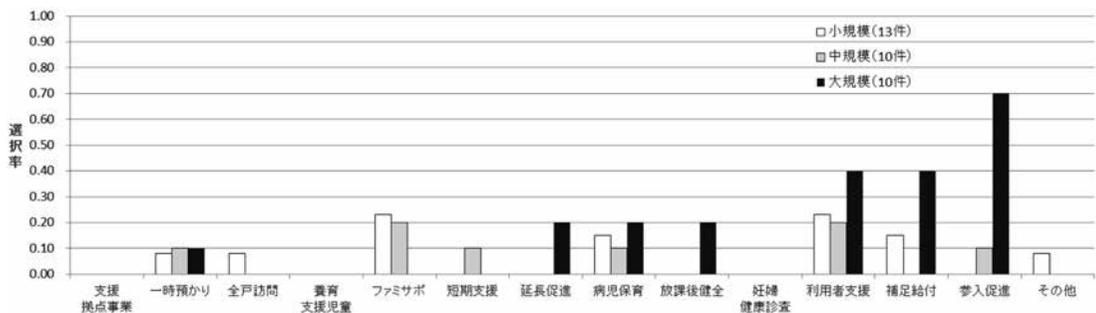


図5-2 子ども・子育て支援における新たに開設した事業

に高いのは「利用者支援」であるが、子ども及び子育て中の保護者や妊娠している方に対する子育て支援を円滑に進めるには、顔の見える形で情報提供や相談に応じることの必要性が高まっていると考えられる。

(3) 「子育て支援コーディネーターや子育てコンサルジュのような、利用者支援専門員を配置していますか。」と設問し、(①配置している、②配置していない、③計画中) から1項目選択で聞いた。利用者支援専門員とは、利用者支援事業に従事する者をさす。利用者支援事業には「基本型」、「特定型」、「母子保健型」の3つの事業類型がある。本調査では、3類型のいずれかの類型だけの設置であっても利用者支援専門員を配置しているかどうかを聞いた。結果は表5-1に示した。統計的分析を行うと $\chi^2(2)=17.70, p<.01$ であった。自治体の規模により配置状況に有意差があり、大規模自治体ほど配置しているとの結果であった。厚生労働省(2016)による平成28年度利用者支援事業の実施状況においても、政令市での設置数が多い結果となっている。本調査においてもそれに準ずる結果となっている。しかしながら、個別のニーズに対応していくためには、設置数よりもむしろ子育て家庭にあたる概ね20代から40代

の人口にみる設置割合を把握することが求められ、今後はその割合の推移も見守っていく必要がある。ちなみに、厚生労働省(2016)による25歳から44歳人口1万人当たりの利用者支援事業の実施か所数(都道府県別)は、決して人口の多い都道府県が上位を占めているわけではない。首長のリーダーシップ等の他の要因の関与が考えられる。

利用者支援専門員に求める「資格・免許」について質問した。結果は図5-3に示した。求める専門性は、新制度の概要に示されている利用者支援事業の類型ごとの利用者支援専門員の要件に準じていることはうかがわれる。保育士や社会福祉士を求めている自治体が多かったのは、より詳しい知識で子育て家庭へ助言や相談、また調整をおこなっていく人材を求めているためと考えられる。

次に、配置している15自治体に「利用者支援員が実際に行っている業務は何ですか。」と13項目(①保育施設への入所について(保育所・幼稚園・認定こども園)②一時的な預かり保育について③子どもの成長・発達について④子どもの障害について⑤日常の子育てについて(子どもとの接し方や不安なことなど)⑥利用できる子育ての制度・サービスについて⑦虐待について⑧家族に関することについて⑨育児休暇中の子育てについて⑩就業について⑪妊娠中や出産後の家事手伝いについて⑫引越直後の全般的な相談⑬その他)を例示して複数選択可で聞いた。中規模自治体に1件の無回答があり、全14件の自治体の回答状況を示したものである。結果は図5-4に示した。小規模・中規模自治体の数が少なく統計的分析は行えなかった。大規模自治体では「保育施設入所」や「制度サービス」に関する支援等

表5-1 利用者支援専門員配置の自治体数と割合

	配置	未配置
小規模 (13件)	2 (0.15)	11 (0.85)
中規模 (10件)	3 (0.30)	7 (0.70)
大規模 (10件)	10 (1.00)	0 (0.00)
合計 (33件)	15 (0.46)	18 (0.55)

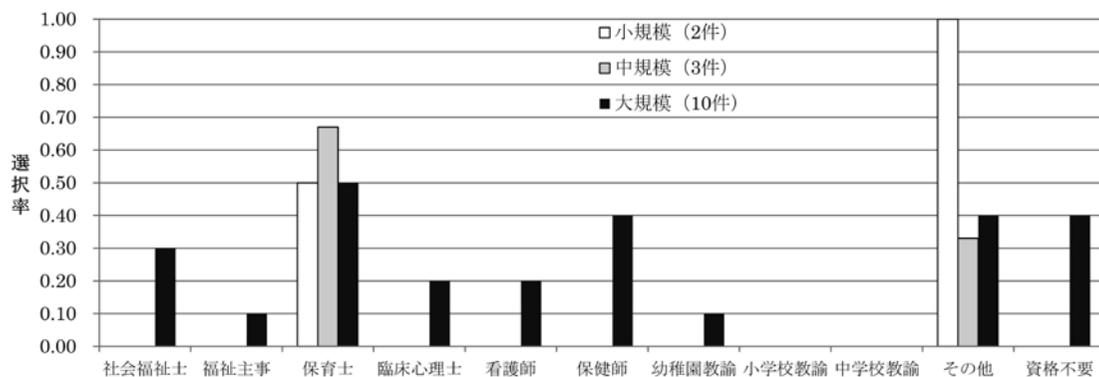


図5-3 求めている資格・免許

を中心に業務を行っていることが示された。また、保育サービスの情報提供に関する業務が多いことが分かった。

総合考察

本研究は本学の位置する田川市郡を含む筑豊地域の教育課題を明らかにする研究の中で、その特徴である人口規模の小さな自治体の保育・幼児教育の実態を明らかにするために計画された。小規模自治体の課題の視点から結果の特徴を整理する。

第一に、子ども・子育て支援に関する全般的状況から結果を見ると、小規模自治体では保・幼施設は保育所中心に設置され、幼稚園が設置されていない自治体は60%を超えている。認定こども園は公立・私立を併せても15%の自治体にしか設置されていない。小規模自治体では、中・大規模の自治体に比べ、多様な保育・幼児教育の機会に乏しいことが分かった。また、待機児童は大規模自治体の90%が「いる」としているのに比し、小規模自治体では「いる」としたのは31%である。一方、小規模自治体の90%超が「保育者不足」としているが、大規模自治

体では「保育者不足」としたのは60%であった。自治体の規模により、保育・幼児教育に関する課題も異なることが示された。

第二に、子ども・子育て支援新制度施行による制度面の変化を見ていく。統計的な差は見られなかったが、小規模自治体は、「施設の多様化」や「こども園への移行」などの項目で変化が少ないことが示された。次に、保・幼施設の管理の一元化については、人口規模に関わらず今後の課題であることが示された。大規模自治体においても50%程度の自治体しか一元化は進んでおらず、小規模自治体では1件のみであった。一元化した自治体では、ほとんどが首長部局に新設・編入の形を取っていた。また、子ども・子育て支援会議は自治体の規模に関わらず多くの自治体が設置していた。構成委員の数、専門分野に自治体規模による大きな差異はなかった。幼児教育センターはほとんどの自治体で未設置であった。全体的に制度面の変化を見ると、総じてどの規模の自治体でも変化は進んでいないが、なかでも小規模自治体の変化は少ないという結果であった。

第三に、保育・幼児教育の質向上への取り組みについて、「取り組みの内容」や「制度の見

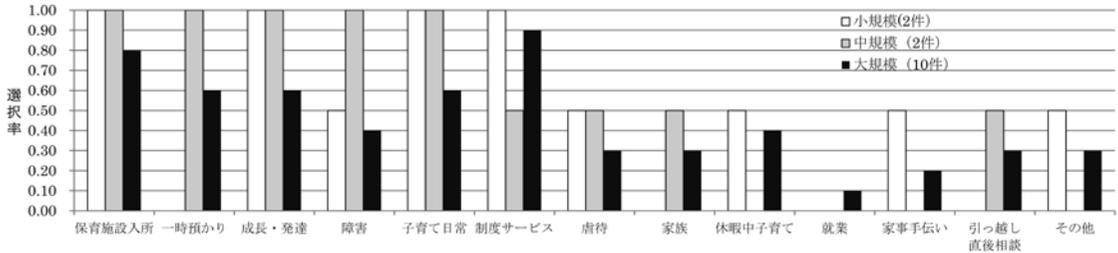


図5-4 利用者支援専門員の業務

直し」に自治体規模による差異は、統計的差異には至らなかったが、規模が大きい自治体ほど「取り組みの内容」が多様であり、「制度の見直し」が行われていることが示された。次に、保育・幼児教育アドバイザーについては、一般的に配置は進んでいないが、配置している自治体は全て大規模自治体であった。また、保育者の研修機会と研修内容に関しては、大規模自治体が幅広い研修内容の機会を設定しているのに比し、小・中規模の自治体では研修機会が少ない上、研修内容も限定的であることが分かった。質向上の取り組みにおいても全体的には規模の小さな自治体ほど少ないことが示された。

第四に、保幼小の連携については、委員会・協議会の設置は全体的に進んでいるとは言えない状況にある。それも、比較的進んでいるのは大規模自治体であり、小規模自治体では17%にしか設置されていない。委員会・協議会の委員に教育委員会からの委員が含まれる程度が低いことが課題とされた。開催頻度は全体的に少ないことが分かった。カリキュラム作成と保幼小接続の状況は総じて大規模自治体ほど進んでいることが示されたが、小規模自治体でも進んでいる事例があることが指摘された。

第五に、地域における子ども・子育て支援事業の状況については、小規模自治体は開設事業数が少なく、新たに開設された事業も少ないと

いう結果であった。次に、利用者支援専門員の配置は、大規模自治体ほど進んでいることが示されたが、他の調査では必ずしも大規模自治体ほど配置が進んでいるわけではないことも指摘され、調査方法も検討する必要があることが分かった。

子ども・子育て支援新制度施行後の基礎自治体における、子ども・子育て支援の実態を自治体の人口規模との関連で調査した。その結果は、小規模自治体はさまざまな分野で、大規模自治体に比べ取り組みの遅れが見られた。大規模自治体ほどの多様なニーズがないことも考えられるが、人的・財政的資源の不足も考えられる。一方、小規模自治体であっても進んだ取り組みをしている自治体も見られた。人口規模が小さな自治体の特色ある取り組みを可能にする条件や施策の検討が必要である。

附記 本研究は福岡県立大学平成29年度奨励交付金（附属研究所重点領域研究/地域課題研究・代表 古橋啓介）の交付を受けて行われた。

引用文献

池田孝博・伊勢慎・桜井国芳・中原雄一・古橋啓介
2018 田川市立幼稚園における道徳・規範意識の芽生えを意図した教材開発のための運動遊びの介入と

- 観察. 福岡県立大学人間社会学部紀要, 26(2), 111-118.
- OECD 2012 Starting Strong III: A Quality Toolboys for Early Childhood Education and Care, OECD Publishing.
- 厚生労働省 2016 利用者支援事業について:平成28年度実施状況.
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/28riyousyasien.pdf>
- 国立教育政策研究所 2018 幼少接続期カリキュラム全国自治体調査.
http://www.nier.go.jp/youji_kyouiku_kenkyuu_center/youshou_curr.html
- 桜井国芳・池田孝博・伊勢慎・古橋啓介 2018 田川・筑豊地区の基礎自治体における基本計画等における地域教育課題. 福岡県立大学人間社会学部紀要, 26(2), 101-110.
- 佐藤まゆみ 2017 市町村における子ども家庭福祉行政実施体制の評価と課題. 和洋女子大学紀要, 57, 119-11.
- 東京大学大学院教育学研究科附属発達保育実践政策学センター 2017 平成28年度「幼児教育の推進体制構築事業」実施に係る調査分析事業成果報告書.
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/_icsFiles/afieldfile/2017/05/08/1385242_1.pdf
- 東京都社会福祉協議会 2015 子ども・子育て支援新制度に関する区市町村アンケート報告書.
- 内閣府子ども・子育て本部 2017 子ども・子育て支援新制度について.
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf>
- 古橋啓介・池田孝博・桜井国芳・伊勢慎 2018 田川市における保育士の専門性と研修必要性に関する自己評価 福岡県立大学人間社会学部紀要, 26(1), 17-26.
- 文部科学省調査研究協力者会議 2010 文部科学省調査研究協力者会議報告「幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方について」.

(2018.5.16原稿受付. 2018.6.27掲載決定)