

公立保育所の子ども保育士比率縮小施策を規定する要因に関する研究

山中拓真 (筑波大学大学院院生) 野村祐介 (筑波大学大学院院生)

要約

本稿の目的は、市町村における保育所の所管と財政状況によって公立保育所の子ども保育士比率縮小施策に異なる相違が現れるのかを明らかにすることである。子ども保育者比率は保育構造の質を表す典型的な指標として国際的に広く用いられており、子ども保育士比率の縮小は保育士1人当たりの受け持つ子ども数を少なくすることを意味し、実施には多額の財政支出を要する。長野県の市町村を対象に収集したデータからは、第一に、財政力のある市町村ほど子ども保育士比率縮小施策を有する傾向にあること、第二に、保育所の所管を教育委員会に位置付ける市町村ほど子ども保育士比率縮小施策を有さない傾向にあることが明らかになった。幼保小連携や指導助言の推進を理由として保育所の所管を教育委員会に編入する形での幼保一元化を支持する通説の見解に対し、本稿の第二の知見は保育所の所管が教育委員会に編入されると保育予算の獲得が不利になる可能性が高まることを示唆している。保育士が一人ひとりの子どもに十分向き合うために重要な子ども保育士比率縮小施策の推進という観点から、保育所の所管が首長部局に位置付くことの積極的意味は決して小さくないと考えられる。

キーワード：幼保一元化、所管、子ども保育士比率縮小施策、保育の質

I. 問題の所在と本稿の目的

幼児教育・保育がその成立当初から実践上・概念上多くの点で分裂してきたことは国際的にも問題視されている。一般的に政府は年長児に対する教育条件を整備する行政上の責任を引き受けることから、年少児に対する福祉支出よりも年長児に対する教育支出が優先されてきた。ユネスコは、福祉部門から教育部門へ編入する形をとる幼保一元化が、より多くの財源の調達を可能にすると示唆している (Kaga / Bennett / Moss 2010)。例えばニュージーランドでは、1986年に教育部門への幼保一元化を実施して以降、着実に保育予算が増加し (ibid 83-84)、特に2002年から2006年にかけて、保育者¹⁾の給与は6割上昇した (Education International 2010 : 61)。

日本においても幼保一元化への志向性を持つ研究は多い。網野ら (2012) は、乳幼児期の保育に関して、法令、行政所管、保育施設、基準・指針、保育専門職、保育内容・カリキュラム、保育料の7項目からなる体系が一部ないし全て総合化されていることを幼保一元性の定義として用いている。また秋田 (2017 : 85) によると、幼保一体化には、管轄行政・規制、施設制度、財源、カリキュラム、情報公開、保育職、評価の7次元があるという。両者による幼保一元化・一体化の解釈に共通する事項のうち、所管に着目する従来の研究は子どもの視点を欠いているとして近年批判されており (井上ら 2005 : 125)、幼保一元化にとって重要な

のは制度論ではなく子どもの視点に立って保育内容を考察することであると指摘されている (田澤 2011)。しかしながら幼保一元化をめぐる諸研究は、幼保一元化によって保育の質が向上するかなかを検証することにあまり関心を示してこなかった。

幼保一元化をめぐる研究から少し離れてみると、地方交付税が特定財源ほどには公営保育所の設置に作用しないこと (増田 2013) や、私立保育所設置をめぐる市町村が近隣市町村の動向を相互に参照していること (足立 / 上村 2016) が明らかにされている。しかしながらこれらの研究は、保育所が建設されるかいないかという保育供給の量にその関心を集中させており、幼保一元化をめぐる研究と同様に、提供される保育の質についての検討が十分であるとはいえない。そのために、保育の質や保育に投入される資源にとって重要な指標であるとされる子ども保育者比率 (OECD 2017 : 110) を縮小する施策は、どのような条件に規定されるのかに回答できない。

保育の質は「構造の質」と「過程の質」「結果」の3局面から構成されると考えられており (鈴木 2014 : 85)、保育者1人当たりが受け持つ子どもの人数を意味する子ども保育者比率は、構造の典型的な指標の一つとして国際的に使用されている。アメリカ国立小児保健・人間発達研究所による大規模な縦断調査研究では、構造に相当する「規定的特徴」として、「大人と子どもの人数比率」「グループの大きさ」「保育者の教育レベル」が調査対象になっている (日本子ども学会

編 2009 : 19)。保育環境評価スケールを用いて世界中の施設型保育の質を測定した論文をメタ分析したフェルメールら (Vermeer et al. 2016) によって、子ども保育者比率の小ささが保育過程の質の高さと結びついていることが明らかにされている。

国は児童福祉施設の設備及び運営に関する基準 (1946 年厚生省令第 63 号) によって、認可保育所の保育士配置基準を定めている。地方政府レベルに目を転じると、独自の子ども保育士比率縮小施策²⁾を有し、国基準より手厚く保育士を配置している自治体もあることが分かる (若林 2013)。保育所の子ども保育士比率を縮小するには、保育士の増員に伴う経常的な財政支出の増加を要することから、当該施策はより多くの財源の調達を背景に実施されると推察される。小泉・貞広 (2012) は長野県内の市町村を対象に、財政力があり、債務の少ない市町村ほど、小学校の 30 人規模学級政策を導入する傾向にあることを明らかにした。その一方、市町村にとって少なからぬ財政支出を要する保育料軽減施策が政令市・中核市を除く市と町においてのみ財政力と結びついていることを明らかにした研究 (濱本 2007) はあるものの、保育料「軽減率の高低は、財政規模というよりも、その周辺地域の状況に左右されて」おり (逆井 2017 : 70)、「保育料の設定を決定づけている要因」(上村／足立／金田 2016 : 23) についての検討が不十分であることも依然として指摘されている。したがって、子ども保育士比率縮小施策と財政力が結びついているかいは、検証されるべき基本的な課題として残されているといえる。

また、幼保一元化を実現するにあたって保育所の所管をどこに置くべきかは長年議論されてきたが、指導的行政職による指導助言の充実や幼保小連携の促進、保育の質の向上への期待を根拠として、教育委員会へ保育所の所管を編入する見解が通説的地位を占めつつある (島田 2009、村上 2016 : 81-82、北野／中野 2009)。しかしながらこれらの研究は、保育所の所管が教育部門以外に位置付くときにはどのような利点があるのかにあまり関心を払っていない。特に近年、首長にとって子育て支援政策の優先順位が高くなりつつあり (島田 2010 : 146)、「福祉部局や保育所側からの検討」を行う必要性が提起されており (島田 2014 : 121)、「幼保一元性と幼保三元性を併せもつ世界的にも希少なシステム」(網野ら 2012 : 9) をもたらすことになった認定こども園制度の創設は幼児教育・保育施設をどの部門が所管すべきなのかに応答する知見の必要性を高めているといえる。保育所の所管によって子ども保育士比率縮小施策に相違があるのかを明らかにすることを通して、幼保一元化をめぐる議論に新たなエビデンスを提供することができるだろう。

さらに、私立保育所よりも公立保育所は子ども一人当たり市町村の単独支出額が多いことは広く知られて

おり、より手厚い側である公立保育所に対してさらに市町村が財政支出を促進させることは、公私格差是正を理由に私立保育所が公立並みの補助を市町村から引き出す契機になるとも考えられる³⁾。

そこで本稿は、市町村における保育所の所管と財政状況によって、公立保育所の子ども保育士比率縮小施策にいかなる相違が現れるのかを明らかにすることを目的とする。

II. 分析の枠組み

本章では、研究の対象・選定理由、調査内容・手続き、仮説、分析モデルを提示する。

〈研究の対象と選定理由〉

対象は長野県の市町村である。長野県は幼稚園よりも保育所が圧倒的に多い県の一つである。また、保育所のうち公立保育所の占める割合も非常に高いことから、域内の公立保育所で子ども保育士比率縮小施策を実施するには市町村が相当な財政支出を要すると考えられる。したがって、市町村の財政力と当該施策の関係を明らかにするために、長野県を対象県とすることは妥当である。

〈調査内容・手続き〉

子ども保育士比率縮小施策の有無については、次の質問を長野県の全市町村の保育所所管部門への電話、メール、書面により行い、一つの市町村を除く全市町村から回答を得た。なお、回答が得られなかった市町村に関しては、欠損値として処理・分析を行った。質問は、①各市町村の公立保育所に適用される保育士配置基準について、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準を上回って保育士を配置するよう定めているか、②定めている場合、何歳の子ども何人につき保育士 1 人を配置するよう定めているか、であった。③保育所所管部門の所在については、市町村役場のホームページだけでは明確に判断できない場合、市町村に電話をかけて直接確認した。なお、一連の調査は 2018 年 4 月から 8 月にかけて実施した。

市町村の財政力については総務省 (2016) のホームページより入手した 2016 年度の財政力指数⁴⁾を用いた。

〈仮説〉

仮説 1 : 財政力のある市町村ほど、子ども保育士比率縮小施策を有する傾向にある。

仮説 2 : 保育所所管部門を教育委員会に位置付ける市町村ほど、子ども保育士比率縮小施策を有する傾向にある。

〈分析モデル〉

仮説1を検証するため、独立変数に財政力指数、従属変数に、子ども保育士比率縮小施策を有する場合を1、有さない場合を0とするダミー変数を設定し、ロジスティック回帰分析を行う。

仮説2を検証するためにまず、独立変数に、保育所の所管が教育委員会にある場合を1、そうではなく首長部局にある場合を0とするダミー変数を設定する。従属変数には仮説1と同様の施策の有無を表すダミー変数を設定したうえで、二項ロジスティック回帰分析を行う。これに先立ち、財政力によって保育所の所管が異なる可能性を検証するため、保育所の所管が教育委員会にある場合と首長部局にある場合とで両者に財政力の差があるかないかt検定を行う。

Ⅲ. 分析の結果

本章では、IBM社のSPSS ver.25を用いて既述の仮説を検証する。

表1は、子ども保育士比率縮小施策の有無を表頭、保育所の所管を表側とするクロス集計表である。

〈仮説1の検証〉

結果は表2の通りであり、財政力のある市町村ほど子ども保育士比率縮小施策を有する傾向($p<.01$)にあることが明らかとなった。したがって、仮説1は支持されたと言える。

〈仮説2の検証〉

表3は、保育所の所管が教育委員会にある場合と首長部局にある場合とで市町村の財政力に有意な差が認められないことを示している。したがって、保育所の所管を教育委員会と首長部局のどちらに置くかは市町村の財政力が規定しているとはいえない。

表4より、仮説2は棄却され、保育所所管部門を教育委員会に位置づける市町村ほど、子ども保育士比率

縮小施策を有さない傾向($p<.05$)にあることが明らかとなった。

Ⅳ. 考察

まず、本稿の第一の知見は、「財政力のある市町村ほど、子ども保育士比率縮小施策を有する傾向にある」ことを見出した点にある。

しかしながら子ども保育士比率の縮小によって保育過程の質の向上が期待される一方、それ以外の保育構造には看過できないほど深刻な事態が生じている。2011年公立小・中学校の教員定数に占める臨時的任用教員の割合は7%なのに対し(文部科学省2012:4)、2012年公営保育所の管理職を除く保育者に占める非正規保育者の割合は54.2%に上っている(ベネッセ教育総合研究所2013:8)。保育所所管部門に対する電話・メールによる聞き取りからは、国の基準を上回って配置される保育者のなかには保育士資格を有していない者が含まれていることも分かった。

賃金額とそれが生計を立てるのに十分であるという保育者の意識は、彼らが受け持つ子どもの肯定的な情動的表現・行動と結びついている(King et al. 2016)。カリフォルニア州で学級規模縮小政策が断行された結果、教員資格や教職経験の点で質の低い教員が大量に雇用され、その傾向は家庭が貧困で人種的にも不利な子どもの多い学区において顕著であった(Jepsen / Rivkin 2009)。保育者の教育歴は保育過程の質と結びついていることも、メタ分析(Manning et al. 2017)によって明らかにされている。小尾(2015)は東京都の公立保育所において、正規保育者と保育補助者の職務が判然と分断されていることを明らかにした。保育補助者の職務は直接保育にあたるほかには雑務に限定されており、彼らの多くは保育計画の作成に関与することも、会議・打ち合わせへ参加することもなく、研修・講習を受けた経験もない。公立保育所の子ども保育士比率縮小施策が、保育士資格を持たず、保育経験

表1：クロス集計表

	0.なし	1.あり	合計
0.首長部局	18	17	35
1.教育委員会	31	10	41
合計	49	27	76

表2：各市町村の財政力と子ども保育士比率縮小施策の関連

	B	標準偏差	Wald	自由度	有意確率	Exp(B)
財政力	3.793	1.379	7.563	1	.006	44.411
定数	-2.135	.623	11.766	1	.001	.118

の乏しい者の雇用に依存する形で実施されるのであれば、子ども保育士比率縮小がもたらすはずの保育の質の向上は低賃金や無資格によって低減される可能性が高い。さらに、そのような保育補助者の大量雇用は、保育者養成課程を修了していなくても十分にこなせる専門性の低い仕事として保育職を捉える社会的観念を助長する結果、保育支出の増額に対する社会的合意を調達することをますます困難にするだろう。

次に、本稿の第二の知見は、「保育所所管部門を教育委員会に位置付ける市町村ほど、子ども保育士比率縮小施策を有さない傾向にある」ことを見出した点にある。

島田（2009）は、保育所の所管を教育委員会に置くと、小学校との接続、教育長と保育施設の結びつき、指導助言といった点で優れていることを示した。ところが、彼はあまり着目していないものの、「予算関係」事務が幼保を首長部局で所管するとき指導的行政職にとって担当業務の一つであるのに対し、幼保を教育委員会で所管するときには担当業務でないこと（ibid 135、138-139）に加えて、指導的行政職が首長部局では保育士出身、教育委員会では小学校教員出身であること（ibid 136、140）の意味は軽視できない。

代表的官僚制論によれば、ある社会集団のための政策を形成・実施するには、その社会集団の出身者が公務員組織に雇用されていることが重要であるという（Grissom / Kern / Rodriguez 2015）。同一の社会集団に属していれば、類似の経験を積み、同様の価値観を涵養することになる。その価値観にしたがって形成・実施される政策は、その価値観を生み出した社会集団に利益を与えることになる可能性が高い。すなわち、保育士のニーズに最も共感しそれを満たそうとする者は、誰よりも保育士であると考えられる。保育者の資質向上のために管理職にある保育者が必要と思うこととして、「職員配置基準の改善」が公営保育所では第1位、私営保育所では第3位となっているのに対し、「園外研修に参加する機会の保障」や「園内研修の内容

の充実」といった、指導的行政職の指導助言と深い関係を持つ項目は第5位までにも挙げられていない（ベネッセ教育総合研究所 2013：8）。東京都においても、「研修機会の充実」より「職員数の増員」を求める保育士が圧倒的に多い（東京都福祉保健局少子社会対策部保育支援課 2014：60）。保育士は指導助言よりも子ども保育士比率縮小を選好しているのである。以上より、保育所の所管が首長部局に位置付く場合に保育士のニーズがより反映される要因の一つは、教育委員会と異なり、首長部局に保育士出身の指導的行政職が配置されていることであると考えられる。

さらに、保育所の所管によって指導助言と子ども保育士比率縮小のうちどちらの施策を有する傾向にあるのかに相違が生じることは、保育予算の獲得可能性に関係していると思われる。保育所の所管が教育委員会にあるとき、子ども保育士比率縮小よりも財政支出の少なくて済む指導助言に重点が置かれることは、保育財源を確保しがたい状況の表れであると捉えることができる。

したがって本稿の第二の知見は、保育所の所管が教育委員会に編入されると日本の場合、ユネスコ（Kaga / Bennett / Moss 2010）の見解に反し、保育予算の獲得にとってかえって不利になる可能性が高まることを示唆するものである。

保育の質を高めるために必要な保育構造は子ども保育士比率縮小と研修のどちらか一方で十分であるとは思われない。様々な保育構造を整備するための財源確保が求められる。

V. 本稿の限界と今後の課題

本稿が明らかにした子ども保育士比率縮小施策に対する財政状況と保育所所管部門の所在の結びつきは、いずれも相関関係にすぎない。因果関係を明らかにするためには、経年変化を追うことが求められる。さらに、財政力と保育所所管部門の所在以外に、どのよう

表3：保育所所管部門が教育委員会にある市町村とそうでない市町村の財政力平均の差

	F値	有意確率	t値	自由度	有意確率(両側)
等分散を仮定する	.380	.543	-.962	24	.345
等分散を仮定しない			-.876	2431	.459

表4：保育所所管部門の所在と子ども保育士比率縮小施策の関連

	B	標準偏差	Wald	自由度	有意確率	Exp(B)
教育委員会	-1.074	.497	4.679	1	.031	.342
定数	-.057	.338	.029	1	.866	.944

な要因が子ども保育士比率縮小施策を規定するの明らかにも重要である。また、本稿が提示した知見は長野県の市町村のみを対象とするデータに依拠している。本稿の知見が長野県以外の自治体に対して一般化できるのかを検証するためにも、より多くの自治体を対象とする実証的研究の蓄積が求められる。

〈引用文献〉

- 足立泰美／上村敏之（2016）保育所の量的拡充に関する地方自治体の相互参照行動．甲南経済学論集，56（1・2），1-18.
- 秋田喜代美（2017）保育の心意気 続々 保育の心もち．ひかりのくに，網野武博／増田まゆみ／秋田喜代美／尾木まり／高辻千恵／一前春子（2012）保育所、幼稚園、小学校の連携等に関する現状分析及び今後の展望に関する研究Ⅲ．東京家政大学生活科学研究報告，35，1-11.
- ベネッセ教育総合研究所（2013）第2回 幼児教育・保育についての基本調査 ダイジェスト．
- Education International（2010）Early Childhood Education：A global scenario.
- Grissom, J. A. / Kern, E. / Rodriguez, L. A.（2015）The “Representative Bureaucracy” in Education：Educator workforce diversity, policy outputs, and outcomes for disadvantaged students. Educational Researcher, 44（3），185-192.
- 濱本知寿香（2007）保育所保育料の地域格差－保育料の軽減率をもとに－．大東文化大学経済論集，89，135-145.
- 井上大樹／榊ひとみ／布目尚輝／前田典子／山下由紀夫／吉岡亜希子（2005）幼保一元化と地域子育ての課題：保護者と保育者の関係性の変容．北海道大学大学院教育学研究科紀要，96，121-165.
- Jepsen, C. / Rivkin, S.（2009）Class Size Reduction and Student Achievement：The potential tradeoff between teacher quality and class size. The Journal of Human Resources, 44（1），223-250.
- Kaga, Y. / Bennett, J. / Moss, P.（2010）Caring and Learning Together：A cross-national study on the integration of early childhood care and education within education. UNESCO.
- King, E. K. / Johnson, A. V. / Cassidy, D. J. / Wang, Y. C. / Lower, J. K. / Duffy, V. L. K.（2016）Preschool Teacher’s Financial Well-Being and Work Time Supports：Associations with children’s emotional expressions and behaviors in classrooms. Early Childhood Education Journal, 44, 545-553.
- 北野幸子／中野道子（2009）教育委員会と大学の協働による保幼小連携推進の試み：宗像市の事例．教育実践研究，17，73-79.
- 小泉一磨／貞広斎子（2012）市町村における学級規模縮小政策の政策形成と政策参照－長野県下自治体における30人規模学級編制事業を事例として－．千葉大学教育学部研究紀要，60，315-319.
- Manning, M. / Garvis, S. / Fleming, C. / Wong, G.T.W.（2017）The Relationship between Teacher Qualification and the Quality of the Early Childhood Education and Care Environment. Campbell Collaboration.
- 増田幹人（2013）保育環境整備の経済財政的背景と地域間格差．経済政策ジャーナル，10（2），32-35.
- 文部科学省（2012）非正規教員の任用状況について．
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/084/shiryo/_icsFiles/fieldfile/2012/06/28/1322908_2.pdf
- 村上祐介（2016）保育の制度・政策研究をめぐる諸課題．秋田喜代美監修．あらゆる学問は保育につながる 発達保育実践政策学の挑戦．東京大学出版会，71-95.
- 日本子ども学会編（2009）保育の質と子どもの発達：アメリカ国立小児保健・人間発達研究所の長期追跡研究から．赤ちゃん和妈妈社．
- 小尾晴美（2015）東京都の公立保育園におけるパートタイム保育者の役割と働きがいの間での葛藤．人間と教育，86，92-99.
- OECD（2017）Starting Strong 2017：Key OECD indicators on early childhood education and care.
- 逆井直紀（2017）保育料と新制度．全国保育団体連絡会／保育研究所編，

保育白書 2017年版，67-71.

- 島田桂吾（2009）自治体行政組織改革下の「子ども担当部局」の設置に関する事例研究－「首長部局型」と「教育委員会型」の相違に着目して－．日本教育行政学会年報，35，130-147.
- 島田桂吾（2010）市町村における公立幼稚園の再編に関する事例研究－掛川市における「幼保一体施設」への再編形態に着目して．日本教育政策学会年報，17，135-148.
- 島田桂吾（2014）「幼児期の教育」政策におけるガバナンスをめぐる課題．日本教育政策学会年報，21，114-122.
- 総務省（2016）平成28年度地方公共団体の主要財政指標一覧．
http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/H28_chiho.html
- 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，81（4），78-90.
- 田澤薫（2011）幼保一元化の可能性に関する史的検討．保育学研究，49（1），18-28.
- 東京都福祉保健局少子社会対策部保育支援課（2014）東京都保育士実態調査報告書．
- 上村敏之／足立泰美／金田隆幸（2016）女性の労働供給と保育料軽減政策．経済学論究，69（4），17-39.
- Vermeer, H. J. / van IJzendoorn, M. H. / Cárcamo, R. A. / Harrison, L. J.（2016）Quality of Child Care Using the Environment Rating Scales：A meta-analysis of international studies. International Journal of Early Childhood, 48, 33-60.
- 若林俊郎（2013）保育所最低基準地方条例化の動向と課題．議会と自治体，181，124-130.

〈備考〉

第Ⅰ・Ⅱ・Ⅳ・Ⅴ章は筆頭著者、第Ⅲ章は第2著者が執筆し、全体の調整は両者の協議により行った。

〈謝辞〉

本稿の執筆に当たり、長野県と市町村の保育担当職員の方々にはデータ収集へのご協力、筑波大学大学院教授庄司一子先生には懇切丁寧なご指導、筑波大学大学院院生本田辰雄さんと吉川実希さんには数々の助言をいただいた。ここに記して深謝の意を表する。

〈注〉

- 1) 本稿では、「保育士」を児童福祉法第18条の4が規定する意味で、また、「保育者」を、保育専門職の資格の有無や国内外を問わず、幼児教育・保育施設で乳幼児を相手にして働く職員の意味で用いる。
- 2) 本稿では、子ども保育士比率縮小施策のように定義する。すなわちそれは、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準が定める保育士配置基準を上回って公立保育所に保育士を配置する明確な比率基準を内規または運営上・運用上の基準もしくは内部決済として市町村が独自に規定するものである。例えば国の基準では、認可保育所において、1歳児6人につき保育士1人を配置するよう定めているのに対し、1歳児4人につき保育士1人を配置するよう市町村独自の明確な比率基準として定めている場合がこれに該当する。定員割れや年度途中入所受入れ等といった運用状況は問わない。
- 3) 2001年6月27日の長野県議会では、国の基準を上回って公営保育所に保育士を配置している自治体が県内に22市町村あることが紹介され、翌年度から県は、私立保育所で1歳児4人に対し保育士1人を配置するのに要する経費の半額を補助する事業を実施するようになった。
- 4) 地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値のことであり、財政力指数が高いほど、財源に余裕があることを意味する。