

平成29年2月17日

渋川市議会議長 中澤 広行 様

渋川市議会副議長 篠田 徳壽
リベラル渋川代表 南雲 鋭一

調査報告書

調査の結果を下記のとおり報告します。

記

1 調査事件

- (1) 保育にかかわる国・自治体行政の動向
- (2) 保育士の処遇の現状と改善課題
- (3) 待機児童はなぜ減らない？
- (4) 公立幼稚園・保育所の統廃合と認定こども園化

2 調査の経過

平成29年2月8日に東京都渋谷区代々木の全理連ビルで開催された地方議員セミナー「保育の拡充と地方議会の課題」について研修することに決定し、篠田徳壽、石倉一夫、南雲鋭一、田邊寛治の4人が参加した。

3 調査の概況

- (1) 保育にかかわる国・自治体行政の動向

講師：保育研究所常務理事 逆井 直紀 氏

ア 新制度で変わったこと、変わらなかったこと

ア) 子ども・子育て支援新制度（平成27年度から実施）の当初の提起と実際

①介護保険の利用の仕組みの保育分野への導入という基本性格

- ・市区町村の保育実施責任の解除
- ・保育所はすべて総合こども園へ強制移行

②関連法成立過程での大修正

- ・市区町村の保育実施責任の維持 児童福祉法24条1項の復活
- ・総合こども園法廃案 認定こども園への移行は強制せず

イ) 新制度の概要

①24条1項の市町村責任による保育所保育の維持、一方でその相対化

②公的責任、条件の異なる保育供給方式の並立

保育所 — 幼稚園、認定こども園、小規模保育等

③直接契約・給付制度の導入

一方で、すべての市町村で、利用調整という入所における行政関与

④認定制度の導入 2・3号認定における、標準・短時間の区分



イ 新制度の実施後の状況

ア) 待機児童解消の目処立たず

①2016. 4.1 現在の待機児童数 23,553人 2年連続で増大
隠れ待機児童 67,354人

②対策の目玉 地域型保育事業の進展と限界

2016年度当初約3,800か所 前年度より約1,000か所増 「3歳の壁」問題

③事業計画の見直し 規制緩和や地域型保育等の急場しのぎでいいのか？

イ) 自治体間格差

ウ) 施設再編成

①公立園（幼稚園・保育所）の認定こども園化を含めた民営化

背後に、公共施設等総合管理計画などによる統廃合 公共施設最適化事業債

②民間園での動向

・私立幼稚園 4割が新制度移行？（地方中心？）

・保育所からの幼保連携型こども園への移行多い？

共通する イメージ先行のなんとなくの雰囲気醸成

③大都市部中心で営利企業参入加速化

ウ 解決すべき重要課題

ア) 待機児童解消緊急対策

①厚生労働省「待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について」

・規制緩和策中心

・定員超過5年まで許容

・土曜日の共同保育

・小規模事業の弾力化 22人まで受入可、3歳以上児受入も

・認可外保育施設の活用 国庫から補助月5千円など

②新たな仕組みとして 市町村の関与ない企業主導型保育事業の創設

◎住民に身近な市町村が実施主体になるという新制度との関係性は？

③最近の傾向 0歳児の抑制、認可保育所の3歳以上児保育の重点化

サテライト型小規模保育事業の提起

*将来的な需要をみとおす必要性

入所できればOKではない。保護者の希望を尊重する視点こそ子育て支援

イ) 保育料負担軽減

①負担軽減の課題

就学前教育における公私負担割合

・OECD諸国の平均は公負担81.6%

・日本は公負担45.4%（最下位）保育料負担もほぼこの比率

②新制度実施後の状況

・新制度と旧制度の併存（幼稚園）

新制度は、国基準を上限に、市区町村が利用者負担額を決めるとされている

幼稚園も応能負担（従前制度下の幼稚園は均一料金）

保育所は、園の保育料徴収なし 実費徴収あっても限定的

その他、認定こども園・小規模保育・幼稚園は各園が保育料徴収。加えて、上乗せ・実費徴収が一般的？

・保育料の特徴

- i 2・3号認定 変わらずか
同一の保育料適用も
- ii 同じ認定年齢なら同じ保育料表だが…
条件の違う小規模と保育所が同じ負担でいいのかという声
- iii 1号（幼稚園）認定こどもの負担の取り扱い
従前—公立 低額、私立各園自由設定
新制度—公立の取扱いがさまざま
- iv 今後、各認定ごとの違いなどを平準化するような動きも

・自治体の動向

- i 負担軽減の動き
兵庫県南あわじ市 1号認定と2号認定の保育料は「無料」
兵庫県明石市 第2子以降の保育料「無料」
岡山市 年収360万円未満層で3割軽減など、8割の保護者が負担軽減
大阪市 幼児教育 5歳児「無償化」 認可保育所の場合は約半額
- ii 0歳児保育料の新設
大田区 平成29年9月から
- iii 保育料以外の負担の動き
保育料以外の実費・上乗せ徴収の規定
公立保育所の民営化、私立保育所の認定こども園化は、負担が増す恐れ

③国も、「幼児教育の無償化」方針

=2016年度=

- i 多子世帯の保育料軽減
平成27年まで年齢制限により第2子（就学前の子どもなかで）半額、
第3子以降無料
平成28年度から年収360万円未満相当の世帯は、多子計算による年齢制限を撤廃し、第2子半額、第3子以降無料
- ii ひとり親世帯等の保護者負担軽減
従前では、第2階層までは無料
年収約360万円未満相当のひとり親世帯等への軽減措置 第2子以降の
保育料は無償化

=2017年度予算=

- i 市町村民税非課税世帯の第2子保育料の無償化
- ii 年収360万円未満世帯のうち、ひとり親世帯等について、第1子保育料を市町村民税非課税世帯並みに軽減

ウ) 保育士確保対策（処遇改善）

—保育士不足問題の顕在化から急浮上した課題—

①とりあえずの規制緩和

- ・厚労省 保育士等確保対策検討会

「保育の担い手確保に向けた緊急的な取りまとめ」 2015. 12. 4

- i 朝夕の保育士配置の規制緩和
 - ii 小学校教諭・幼稚園教諭も保育士の代替可
 - iii 保育士の研修・年休等代替要員の資格問わず
- ・資格ない子育て支援員等の育成・活用
→ 最低基準等の改定へ

通知「保育所等における保育士配置に係る特例について」(2016. 2. 18)

- i 保育所等 都道府県条例
- ii 家庭的保育等 市町村条例

自治体で独自の上乗せ基準の動きもあるが大阪市などでは、さらなる規制緩和を特区申請

②国の今後の処遇改善策は

「ニッポン1億総活躍プラン」

与党案は、月給6千円アップのペースの改善
全女性労働者平均と保育士の格差是正

野党4党共同提案は保育士等従業者人材確保特別措置法月額5万円アップ

③単独補助によって改善を図ろうとする自治体の動きもある

④職員の処遇改善のために必要な視点

- i 劣化している現状の把握
- ii 保育所職員の処遇改善を阻んでいるもの—制度的な要因
 - 賃金基準額 公定価格設定上の本俸基準額の改善
 - 職員配置基準
 - 施設整備・改修等への公費助成の不十分さ
 - 職員に人件費を確実に手渡すためのルールの不十分さ
- iii 改善の視点
 - 賃金の引き上げ
 - 賃金以外の処遇の改善 休日増、負担軽減 魅力ある職場に
 - すべての職員の状況改善(底上げ)を
 - 専門性の確保・向上

エ その他の重要な課題

ア) 保育所保育方針・要領の改定

- ①教育「改革」の影響 教育基本法改正後の初めての本格的改定
 - 乳幼児期の固有性を軽視し、就学準備に傾斜
 - 到達目標の明確化「就学前まで育ておくべき姿の明示」
 - 保育を軽視、「学校教育」重視?

イ) 福祉制度「改革」の動向

- ①規制緩和をテコにした市場競争路線
 - 個々の事業者の経営責任による競争
- ②厚労省／新たな福祉サービスのシステム
 - i 福祉にも「生産性向上」の視点を ロボット化やICT化

- ii 多様な人材層の機能分担 能力の高い人材には専門的業務を
- iii 施設・資格（人材）の垣根の廃止？ 高齢者介護も保育も

③社会福祉法人「改革」

法人運営に圧迫

- ・ 剰余金を公益的事業に
- ・ 評議員会の設置必須
- ・ 退職共済掛け金への補助 掛け金負担一挙に3倍化
- ・ 零細法人の統合化？

(2) 保育士の処遇の現状と改善課題

講師：保育研究所所長 村山 祐一 氏

ア 保育士処遇の悪さをめぐって

ア) 保育行政や保育の実情を無視した改善にならない「改善」策も

① 保育所運営責任者（園長など）の責任で対応すべき問題だ…？

保育料等を上げて財源の確保をすればなど

② 保育士の負担軽減をもっと進めれば…？

壁面の簡素化、行事の廃止、連絡帳をなくす、IT化など

③ 運営費の人件費比率が低い企業立保育所は問題

社福保育所は人件費比率7割程度だからまあまあ…？

イ) 保育士処遇の悪さの根本原因は

国の保育士配置基準の低さ（実態は国基準の約2倍）、給与基準の低さ

専門職としての保育士の仕事の位置づけの軽視（サービス残業化）

ウ) 具体的対応策について

イ 子育て支援が叫ばれながら2000年以降保育単価（公定価格）微減…なぜ？

ア) 保育単価（公定価格）とは一月々の国基準運営費の園児1人当たりの単価額

イ) 保育所の保育単価（公定価格）の構造—人件費、事業費、管理費等

ウ) 園長・主任保育士・保育士等の人件費積算額が微減で、職員数は国基準のみで

昇級財源もない。その他諸経費も実態は考慮されていない。

土曜日開所を義務付けながら、経費は不明確。

幼稚園は保育所よりやや高い額で土曜日休日、夏休み保障となっている。

エ) 完全週休2日制が推進され、学校5日制も2002年度実施。保育士は週休2日制

で、土曜日月1~2日程度出勤。

オ) 実際の保育士賃金は下降、他職種（女子）は上昇

ウ 保育士の配置状況に大きな変化と無理な運営費のやりくり

ア) 正規保育士比率は5割台に下降

イ) 実際の保育士配置数は国基準の約2倍、保育士の人件費財源を2倍に薄めざるを得ない。

ウ) 園長・主任の給与基準があまりに低いため保育士の人件費財源の一部を充てる。

エ 1号認定子どもの一時預かり補助事業について

2号認定子どもと1号認定子どもの8時間保育の経費比較

- ア) 教諭の毎日の保育準備・研修等を保障するために2人の保育者配置
- イ) 保育所の8時間保育の経費額は幼稚園の約3~4割安い額
- ウ) 2号認定子どもの人件費は1号認定の2分の1強程度の安さ
 - 保育所の人件費は幼稚園の5~6割程度なのに、保育所の保育日数は幼稚園の1.5倍、保育時間数は3~4倍—
- ア) 幼稚園は1日標準4時間保育、土曜休日、年間約200日開所
 - 保育所は8~11時間保育、土曜開所、年間300日開所
- イ) 年間1日平均額(公定価格)は幼稚園の3~4割安い額?
- ウ) 幼稚園教諭は完全週休2日制、保育準備・研修・長期休暇保障
- エ) 保育士は週休2日制、保育準備・研修・長期休暇保障なし
 - 1号認定(幼稚園)と2号認定子ども(保育所)の公定価格(保育費用)は内閣府に一元化、内容は二元化で格差—
- ア) 幼稚園の公定価格には保育所の加算額の上乗せ、保育者配置の改善(クラス配置+保育者定数配置)等の大幅な改善。
- イ) 保育所の公定価格(保育費用)には、幼稚園の加算額の上乗せやクラス配置の導入等の改善は全くされていない。従来のまま。
- ウ) 保育士の配置基準は保育時間を考慮した内容になっていない。
- エ) その結果、保育所8時間保育の保育費用総額は幼稚園より低い。
- オ) 冷暖房費は4時間保育も8時間~11時間保育も同じ110円。

オ 中長期の保育士処遇抜本改善の展望と方向性を構築する取組みが必要

- ・待機児童解消と並行して進めることが不可欠
- ・保育士処遇の悪さの根本原因にメスを
- ・保育士処遇の改善こそ子育て支援策の中心課題
- ・保育士専門職の仕事のあり方の再構築を

○保育士処遇の劣悪さは構造的問題—その緊急改善課題は

—保育士の仕事をきちんと評価した改善を—

- ① 開所・保育時間の長さが全く考慮されていない。
新制度で11時間保育や土曜保育の義務づけがされながら、保育士の配置基準があいまい。明確にすることが必要不可欠。
- ② 保育士の専門性が制度的に位置付いているのに、保育の準備・計画・会議等の時間が全く考慮されず、公定価格に位置づけがない。
幼稚園の教諭のように8時間労働の内2時間程度、週10時間程度は保育の準備・計画等の時間として、保育士の配置を約1.3倍の配置に
- ③ 完全週休2日制(週40時間制)を全ての保育士等に保障できる職員配置に改善し、ライフ・ワークバランスの保障を
- ④ 園長・主任保育士・保育士の給与積算額は実態を踏まえ、昇級財源を位置づける

—国の保育士配置基準の抜本的改善が必要—

現在のシステムは非正規保育士依存型、若年層短期雇用依存型を助長し、ライフワークバランスに逆行する。保育の質の向上と保育の安定的な発展のための改善が必要。

① 保育士配置は年齢別クラスが保障されるように改善を。

現在の配置基準保育士数の計算式は $(4 \text{ 歳以上児数} \times 1/30) + (3 \text{ 歳児数} \times 1/20) + (1, 2 \text{ 歳児数} \times 1/6) + (\text{乳児数} \times 1/3) = \text{園全体の配置数}$ (小数点以下第1位四捨五入)、年齢クラス別配置になっていない。

② 国の保育士配置基準は実態を踏まえた改善を。

現在、実際の保育士配置数は国基準の約 1.8～2 倍。これをふまえて抜本的な改善が必要。

(3) 待機児童はなぜ減らない？

講師：保育研究所 実方 伸子 氏

ア 待機児童対策の現状と課題

ア) 待機児童の実態と待機児童対策の現状

①待機児童の新たな傾向

i 待機児童は特定の地域に集中している

ii 待機児童の中心は 0. 1. 2 歳児 → 0 歳児 4 月の入所希望増

iii 新たに 3 歳児の待機児童問題も

②自治体の取組み

i 基本は定員増

ii 公有施設、公有地等の活用

③国の待機児童対策

i 2017 年度予算（案）での施策

・入園予約制度

・サテライト保育事業

ii 企業主導型保育事業の促進

・市町村の関与はないが利用者は待機児童にカウントしない

イ) 待機児童問題の本質と自治体行政評価の視点

①待機児童の考え方と待機児童数

i 待機児童の定義と隠れ待機児童の存在

・認可保育所の待機児童（保留児童？）と保育利用の待機児童

・自治体によって異なる判断 → 育児休業中の取扱い

休職中・求職活動の中止

・ポイント制の混乱 → 差別化のために設定の細分化、加点の新設・廃止

ii 保育利用のニーズを正確につかむ

iii 育児休業と育休中の上の子の保育

②待機児童解消のための視点と施策

i 保護者の願いは「家の近くで、就学前まで預けられる環境のよい安全な保育所」

→ 認可保育所整備を基本にした施設整備

→ 地域（提供区域ごと）の実情とニーズをふまえた整備

ii 保育需要を見極める指標としての保育所の利用率

・ 保育所入所児童数 ÷ 就学前児童人口 × 100

・ 1・2歳児の保育の利用率：2003年 25.1% → 2015年 42.8%

少子化に逆行する保育の利用率の伸長

③保育士確保対策としての処遇改善策の必要

(4) 子ども・子育て支援事業計画見直しの課題

講師：保育研究所 若林 俊郎 氏

ア 子ども・子育て支援新制度と子ども・子育て支援事業計画

子ども・子育て支援法 61 条 1 項・・・子ども・子育て支援事業計画の策定を義務付ける。事業計画は 5 年を一期として、教育・保育の提供にかかわる計画と地域子ども・子育て支援事業の需給計画を 2 つの主な内容とした実施計画。

計画策定にあたっては、地理的条件・人口・交通事情などの社会的条件や保育所・幼稚園などの整備状況を総合的に勘案して「提供区域」ごとに「量の見込み」を定め、提供体制を記載する。

「量の見込み」の算出にあたっては、国が示した調査票をもとに、自治体による独自事項を加えて調査を実施し、事業計画を立てる。

イ 事業計画の「量の見込み」と保育需要の実態・・・保育研究所の調査から

ア) 調査の方法と概要

- ・ 待機児童問題が焦眉の課題となる中で、都市部自治体の事業計画の量の見込みが保育需要の実態と合っているのかの検証を行う。その際、保育需要の客観的数値として支給認定者数に着目する。政令市、中核市、県庁所在市等 79 自治体に調査依頼を行い、73 自治体（92%）から回答があった。

イ) 調査結果の特徴

- ・ 2号認定について・・・73自治体中 45自治体（61.6%）で認定者数が量の見込みを上回った。
- ・ 3号認定について・・・73自治体中 12自治体（16.4%）で認定者数が量の見込みを上回った。

ウ) 調査結果から見えてくる課題

- ・ 待機児童は 3 歳未満時に多いといわれ、多くの自治体で対応に力を入れてきたが、3号認定で 12 自治体で「見込み不足」があり、対応が求められる。
- ・ 2号認定では、6割を超える自治体で「見込み不足」があり、新制度の趣旨でもある計画的な保育行政の推進という前提を欠くことになり再検討が必要となっている。
- ・ これからの要因としては、ニーズ調査の内容や方法が保育需要を正確に把握で

きるものであったのかということがある。また、2号認定でこれだけ多くの「見込み不足」が出たことは、1号認定希望を多く予測し、2号認定の保育需要を低く見込んだ結果ではないかと推測される。

・計画策定時（2013～14年）の需要予測より、多くの自治体で保育需要が増えていることが想定される。計画と保育需要の実態とにタイムラグが生じているのではないかということも考えられる。

・この比較は、市内の需給状況をそれぞれ1つにまとめたものであり、利用者の立場から見ると提供区域ごとなどでの比較検討が必要となる。

ウ 各自治体における「事業計画の進捗状況」の検討の特徴

ア) 教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制の整備並びに子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業の円滑な実施を確保するための基本的な指針（内閣府告示）

事業計画の年度ごとの実施状況、点検、評価の公表。保護者の認定区分ごとの人数と量の見込みに大きな乖離がある場合、計画の見直しが必要。中間年を目安とする。

内閣府は「中間年の見直し」について、「自治体における事務負担等に配慮しつつ、見直しの基本的な考え方を整理中」と「自治体向けFAQ」で示している。

総務省が子育て支援に関する行政評価で勧告（2016.12.9）・「結果報告」より「量の見込み」が不十分であったり、「確保方策」が実態と合っていない例があり、適切な施設等の整備がすすまないおそれ

内閣府に勧告・○潜在的な需要を含めた「量の見込み」の算出及び実態に即した「確保方策」の設定を市町村に要請 ○「量の見込み」の算出に資する補正事例の情報を市町村に提供

内閣府・事務連絡（2017.1.27）「市町村子ども・子育て支援事業計画等に関する中間年の見直しのための考え方について（作業の手引きの送付）

イ) 2016年度に入り、各自治体で「事業計画」の進捗状況に係る議論が子ども・子育て会議を中心に始まっている。

エ 事業計画の見直し・再検討の視点

ア) 「量の見込み」が実態に合ったものであったか十分な検討を行い、必要ならば再調査を実施し、その結果に基づき「確保方策」をつくる。

イ) 「確保の内容」では、「教育・保育施設」と「地域型保育事業」に分けて供給量を示しているが、施設や事業を明確にして定員や整備時期を明示する。

ウ) 認可定員を適正規模に改善し、待機児童が生まれている場合には、児童福祉法にもとづき保育所整備計画を立て計画的に保育所の充実を図る。

エ) 小規模保育事業のB、C型は、早急にA型に移行させる。

オ) 認定こども園については、制度の理解が不十分な状況がみられるので、以降に関しては、住民の意向を聞くとともに、慎重に検討する。

カ) 提供区域ごとに児童数の推移、マンション等の地域開発等保育需要の変化と動向を把握し、提供区域に着目した計画を立てる。その際、育児休業中の保育継続、

障害児受入枠の確保、兄弟同一施設利用等に配慮する。

キ) 中間見直しは、行政評価であり、見直しにあたっては、保護者、保育士等の保育関係者を含めた検討委員会等を設けて、作業を行うとともに、結果については、広く市民に意見を聞く。

(5) 公立幼稚園・保育所の統廃合と認定こども園化

講師：佛教大学教授 杉山 隆一 氏

ア 認定こども園の内容

ア) 目的

- ①小学校就学前の子供に対する教育及び保育の提供
- ②保護者に対する子育て支援の総合的な提供
- ③地域における子どもが健やかに育成される環境の整備に資する

イ) 認定こども園の類型・市町村による確認・移行・基準・財源・利用

①幼保連携（公私連携幼保連携）、幼稚園、保育所、地方裁量型

②設置運営主体

・幼保連携・・・自治体・学校法人・社会福祉法人

＊公私連携幼保連携型

⇒公私連携法人を設置し、公有財産を活用して幼保連携を運営

＊民間委託不可（可能—保育所、地方裁量）

・幼稚園型・・・自治体と学校法人

・保育所型・・・制限なし

・地方裁量型・・・制限なし

③市町村は利用定員を必ず定めて確認

・幼保連携型・・・2号認定のみでも○

・幼稚園型・・・1、2号認定のみでも○

・保育所型・・・1、2号認定のみでも○

・地方裁量型・・・1、2号認定のみ

1号・・・3歳以上の保育を必要としない子ども

2号・・・3歳以上で保育を必要とする子ども

3号・・・3歳未満で保育を必要とする子ども

④既存の幼稚園・保育所からの認定こども園への移行

・移行は義務付けないが、政策的に促進

・保育所＝学校教育としての体制（保育教諭）の確保ができれば、保育所はそのまま幼保連携型に移行できる

＊保育教諭・・・幼稚園教諭免許と保育士資格を併有

・公定価格の上乗せによる保育所からの誘導

＊15人程度の1号認定を含めれば保育所が幼保連携型に移行すれば1400万円程度の収入アップ

⑤設備・運営の基準・財源・認可権限

・基準の一本化—施設設備、利用定員、職員配置など

- ・財源の一本化—子ども・子育て支援法により施設型給付費として一本化
 - * 公立は一般財源化（交付税措置あり）
 - * 民間は国二分の一、都道府県、市町村は各四分の一
- ・認可権限は都道府県、政令市、中核市
- ・保育教諭の必置と権利
 - * 公立で職員の所管が教育委員会の場合は、教育公務員特例法により初任者研修、10年研修の義務付け
 - * 職員が行政職に位置づけられる場合は賃金体系は行政職を適用
- ⑥入所の仕組みと市町村の責任
 - ・市町村は利用・調整を行い利用を決定（行政処分性あり）
 - * 保育所・保護者⇒市へ申請⇒利用・調整⇒保育の委託
 - * 認定こども園・保護者⇒市へ申請⇒利用・調整⇒施設と契約
（公立は市町村と契約）
 - ・認定こども園では市町村は利用の決定に係るが保育実施の義務はない
 - * 児童福祉法 24 条 1 項の対象施設ではない
 - * 24 条 1 項・・・市町村は・・・監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、保育所において保育しなければならない
- ⑦障害児と認定こども園
 - ・入所・・・契約
 - ・正当な理由があれば拒否できる⇒障害児への対応ができない等の理由で規約を拒否
 - ・障害だけで入所した場合（保育を必要とする要件なし）
 - * 3 歳以上—4 時間程度の保育を受けることができる（1号認定）
 - * 3 歳未満—保育の対象外（但し、市町村の判断で入所可能）
- ⑧保育料は施設が保護者から徴収：保育所は市町村が徴収
 - * 認定こども園で滞納が発生⇒施設の自己責任

イ 公共保育施設の認定こども園化と問題

ア) 認定こども園への移行状況（公共保育施設とは公立幼稚園、公立保育所をさす）

①移行状況の特徴

- ・大阪府がトップ、次が兵庫県
- ・公立幼稚園と公立保育所の統廃合による子育て施設の大規模化と再編・配置
- ・公立施設の縮小と幼保一体型の施設⇒大規模化・・・250人 400人など

②認定こども園化の目的と手法

・目的

* 財政効果

：公立幼稚園の定員割れ（定員割れの原因は問わない）

要因⇒2年保育の未実施・保育時間の延長

：定員削減への効果の期待⇒人件費の抑制

* 市町村の保育実施責任の解消へ向けた環境整備

：保育実施義務から保育契約へ

・手法

- *手法は市民の意見を聞き、十分な討議を経ずにトップダウン方式で実施
- *大規模化⇒障害児が増加する—泉佐野市では一保育所に25人が入所
：障害児にとって不適切な施設・設備
- *公立施設の縮小と地域の子育て支援のカバー範囲の拡大
：子育て支援の利便性が低下

イ) 公立就学前保育施設の廃止・統合と認定こども園化による再配置

①総合戦略による「人口ビジョン」の策定と保育施設

- ・「人口ビジョン」による保育施設の廃止・統合・縮小の動き
- ②「公共施設等総合管理計画」による保育所と幼稚園の統合と配置

- ・公立保育所と幼稚園の大半は1960年代後半から1980年代前半に設置
 - *老朽化
 - *耐震対策が必要

- ・老朽化・耐震をするなら統廃合

③保育所と幼稚園の統合と認定こども園化による財政優遇措置

- ・地方債による特別措置の目的
 - *人口減少・少子高齢化等の現状を踏まえ、公共施設等の最適配置のために公共施設等の集約化・複合化や転用をすすめる
- ・財政措置
 - *公共施設等の除去（解体・撤去）に係る地方債の特例措置
 - *既存の公共施設等の集約化・複合化を実施するものに対し「公共施設最適化事業債」
 - *既存の公共施設等の転用事業に対して「地域活性化事業債」

④財政措置の政策目的

- ・公立保育所と公立幼稚園の廃止・統合・認定こども園化
- ・公立を主体に認定こども園化による保育施設の再配置の意味
 - *私立保育所と幼稚園の認定こども園への誘い水の役割
 - *公立就学前保育施設の広域配置と財政効果—人件費削減
 - *認定こども園の大規模化—250人から600人などによる規模の効果に期待
：子育ての地域基盤の弱体化を招く
- ・認定こども園化と民営化
 - *幼保連携型認定こども園を自治体が運営しながら人件費問題と総務省の定員管理計画の関係から「民営化」の方向が考えられる
 - *＜公的サービスの産業化＞（経済財政運営と改革の基本方針2015）
：民間の知恵・資金等を有効活用し、公共サービスの効率化、質の向上を実現するとともに、企業やNPO等が国、地方自治体等と連携しつつ公的サービスへの参画を飛躍的に進める。また、これまで十分に活用されていない公的ストック（社会資本、土地、情報等）を有効に活用する。さらに、規制改革や公共サービス・公共データの見える化等により、新たな民間サービスの産業化に必要な官民のイコールフットイングを全ての公共サービスにおいて徹底する観点から規制改革等を加速する。

ウ) 人口減少地域と認定こども園化

①公立保育所を中心に整備してきた地域

- ・N県A市では民間保育所1か所と私立幼稚園1か所を除いてすべて公立保育所として保育をしてきた

＊すべて幼保連携型認定こども園として整備する方針

②保育所を1か所にまとめ認定こども園化する

- ・町の中心部に認定こども園を配置する

＊人口が中心に集中する⇒周辺部は人口減少が一層すすむ

＊周辺部は人口が一層減少し高齢化が促進される

＊高齢者の生活が不便になる—子どもの声が聞けなくなる（孤独感）

- ・地域をブロック化し保育所を廃止・統合して1か所の認定こども園を配置

＊子育ての利便性がなくなる⇒認定こども園の周辺に集まる（定員充足）

＊子育ての基盤が弱体化する⇒人口減少の一要因となる

＊利用者が少なくなる⇒ブロックを合併し再配置⇔子育て施設の一層の縮小

③どのように評価するのか—子育て世代の視点から

- ・子育てする基盤をどう考えるか

＊定員割れで規模が小さくなると子どもが育ちにくいのか？

＊子どもが育つ最善の環境とは何かを考えると・・・

＊子どもの最善の利益の視点から・・・

- ・保護者や子どもが生活している場が大切

＊定員割れしても他の保育所の子どもと定期的に交流することで子ども同士のかかわりを広げることも可能

＊規模の論理から子どもの最善の利益の確保へ

- ・保育施設の一極集中から地域性を活かした配置に

- ・保育所を維持しつつ地域の人々の納得のもとで認定こども園へ

エ) 幼保連携型認定こども園—どこが問題か—

①認定こども園法改正法から見た幼保連携型認定こども園の問題

- ・学校としての位置づけを考える

＊幼保連携型は学校としての機能と児童福祉としての機能の両面を持つ

＊しかし、学校教育法上の学校ではなく教育基本法第6条の学校

- ・幼保連携型認定こども園教育・保育要領の義務付け—公私問わず—

＊保育の学校化（教育と保育の分離、教育の強調）

＊0歳からの発達を踏まえた内容ではない

＊3歳以上の幼稚園教育要領を参照にしつつ作成

＊3歳未満は保育所保育方針による

- ・学級再編の義務化—3歳以上、午前中のみ

＊午後は学級編成を解体—所属のクラスと保育者が不透明

②園児の保育時間による移動の問題

- ・短時間保育児と長時間保育児

＊長時間保育児が一日で3回も場所を変更

- ・保育内容の一貫性が保てない

- *教育時間と保育時間の分裂
- *保育を狭くとらえる・・・教育の強調
- *小学校教育の準備としての幼児教育－3歳以上の保育の必要性を問わない
- *幼児教育の独自性を失う
- ・子どもと保育士の信頼関係は
 - *子どもの移動と保育士の移動により信頼関係はつくりにくい
 - *子どもと子どもの関係もつくりにくい
- ・長期休業中の子どもの保育
 - *休む子どもと保育を必要とする子ども

③保育士の共同は？

- ・園の大規模化により保育者集団の規模も大きく保育者間の親密な関係の成立が困難
 - *職員会議が討議・決定から上からの伝達機関化する
- ・幼稚園教師と保育士の区別と差別
 - *保育士が3歳以上の教育時間を担当する場合
 - *幼稚園教諭が3歳未満の保育を担当する場合
- ・仕事による差別が共同を阻む

④保護者同士、保護者と園の関係は

- ・保護者会・・・幼稚園は昼間、保育所は夜
- ・共同で取り組むことがむずかしい

⑤カリキュラムの問題

- ・別立てか、同じものか
- ・児童要録はどうなるのか

オ) 認定こども園への統廃合と再編の本質

－認定こども園で待機児童は解消するのか－

- ・待機児童は低年齢児に集中
 - *認定こども園で低年齢児の枠は拡大できるのか
 - *待機児童の解消は認可保育所の整備
- ・公立幼稚園の定員割れの解消
 - *定員割れの原因－3年保育と延長保育
 - *幼保連携型認定こども園で3年保育を実施すると入園希望者が殺到する
 - *幼保連携型認定こども園は私立幼稚園との関係で3年保育が実施しにくい
 - ：幼保連携型では1号認定が定員割れをする－保護者の願いに反する
 - ：幼保連携型だが実態は2号と3号の子どもが大部分⇒保育所になる
- ・新制度に名を借りた保育・子育てにおける公的責任の縮小・後退・解消
 - *認定こども園は契約利用－保護者と市の契約であり給付の仕組みへ転換
 - *児童福祉法24条1項の市町村の保有実施義務の対象にはならない