

# 地方自治体の就学前教育・保育行政における 首長及び首長部局の役割とリーダーシップ

## 私立幼稚園主管部局・保育所所管部局 に対するアンケート調査の結果と考察

伊藤良高

### 1. 研究の目的と方法

1990年代以降、少子高齢化・人口減少を背景とした新自由主義的教育改革及び社会福祉改革の下で、就学前教育・保育の領域では、規制改革・地方分権改革の展開のなか、経営主体の多様化や幼保一体化など多様な動きが進行している。そのなかで、従前にはない新たな施策が推進される一方で、地方自治体の取り組み姿勢や財力（追加負担能力）によって、自治体間格差・地域間格差が拡大しつつある。また、就学前教育・保育制度における最低基準等ナショナル・ミニマムの瓦解（モザイク化）と呼ぶべき状況も生まれている。

本稿は、こうした就学前教育・保育をめぐる状況を踏まえながら、地方自治体就学前教育・保育行政研究の一環として、地方自治体の就学前教育・保育行政における首長及び首長部局の役割とリーダーシップ（主導性）について、私立幼稚園主管（主幹）部局並びに保育所所管部局担当者へのアンケート（質問紙）調査を通して、その現状と課題について考察することを目的としたものである。

同調査は、「地方自治体の就学前教育（保育）行政における首長（部局）の役割とリーダーシップに関する研究」と題するもので、熊本学園大学附属社会福祉研究所の平成25年度研究所事業として企画・実施された（責任者は筆者）。調査票は、私立幼稚園主管部局・保育所所管部局宛て、それぞれ別々に作成された。前者は、全国都道府県（47都道府県）における私立幼稚園教育行政を、また、後者は、熊本県内市町村（45市町村）における保育（保育所）行政を主なフィールドにしたものとなっている（以下、前者を「全国都道府県私立幼稚園主管部局調査」、後者を「熊本県内市町村保育所所管部局調査」と呼称）。調査結果は学会報告・論文作成等研究の目的以外では使用しないことや、研究年度が終了すれば調査票はすべてを焼却処分とすること、また、記載内容は統計的に処理し、個人情報漏れないようにすることを明記し、協力を依頼した。

アンケート調査は、2013年7月中旬から8月中旬にかけて、全国47都道府県の私立幼稚園主管部局及び熊本県内45市町村の保育所所管部局の役職者（部長、局長、課長等）を対象に、郵送にて調査票を配票し、郵送にて回収した。回収数は、前者が30（回収率63.8%）、後者が26（同57.8%）であり、すべてを有効回答票として扱った（回答率は回収率と同じ）。集計処理は単純集計としたが、質問内容に応じて、項目間のクロス集計も行った。

設問の主な内容は、全国都道府県私立幼稚園主管部局調査、熊本県内市町村保育所所管部局調査とともに、自治体行政の基本理念、基本方針、基本施策、近年（調査では、「おおむね、ここ10年内」と規定）における自治体施策の策定・展開過程、自治体行政における首長の役割とリーダーシップ、自治体行政における首長部局の役割とリーダーシップ、の4つで構成されている。自由記述は、近年の地方自治体就学前教育・保育行政において首長及び首長部局のリーダーシップが発揮されたとと思われる具体的な事例の内容や、地方自治体就学前教育・保育行政における首長及び首長部局の役割とリーダーシップに対する主管・所管部局担当者としての考えなどを聴取している。

以下では、それぞれの調査結果の概要を報告し、地方自治体の就学前教育・保育行政における首長及び首長部局の役割とリーダーシップに関する主管・所管部局担当者の意識及び対応を中心に検討することとする。調査対象が片や全国、片や熊本県一県のみであり、また調査対象数や回収数そのものが少ないため、あくまでも仮説的にならざるを得ないところあるが、主管・所管部局担当者が自治体行政における首長及び自らの役割とリーダーシップをどのようにとらえ、いかに対応しようとしているのか、その一端にせまってみたいと考える。なお、紙幅との関係で、紹介する図表や自由記述がごく一部にとどまざるを得ないことを予めお断りしておきたい。

## 2. 調査の概要

### (1) 全国都道府県私立幼稚園主管部局調査

#### 1) 回答者の属性

回答者の現在のポストは、「課長（補佐級も含む）」が56.7%、「係長」が26.7%で、この2つで、8割以上（83.4%）を占めた。「その他」（主事を含む）は16.7%であった。そのポストに就いてからの年数は、「1年以上～2年未満」が半数（50.0%）で最も多く、次いで、「1年未満」が26.7%、「2年以上～3年未満」が10.0%であった。「3年未満」が全体の9割弱（86.7%）を占めている。また、就学前教育（私立幼稚園）行政に関する業務を担当している年数（通算）は、「1年以上～5年未満」が70.0%、「1年未満」が30.0%であった。「5年以上」は、1人もいなかったが、ほとんどが複数年にわたって業務に携わっている。

#### 2) 自治体就学前教育行政における基本理念、基本方針、基本施策

自治体就学前教育行政における基本理念として重視しているもの（複数回答）は、「私立幼稚園の教育の質の向上」（86.7%）を筆頭に、以下、「私立幼稚園の自主性の尊重」（83.3%）、「私立幼稚園経営の安定」（同）、「私立幼稚園教職員の資質の向上」（66.7%）、「私立幼稚園の教育施設・設備の充実」（60.0%）、「私立幼稚園の有する公の性質の重視」（56.7%）の順に多かった。私立幼稚園の教育の質の向上、私立幼稚園の自主性の尊重及び私立幼稚園の経営の安定が8割以上を占めており、この3つが特に重視されていることが読み取れる。また、基本方針として重視しているもの（複数回答）は、「関係部局との連携・協働」（86.7%）が群を抜いて多く、以下、「私立学校審議会の意見聴取」（60.0%）、「市町村との連携」（40.0%）、「首長との意思疎通」（30.0%）などと続いている。「各種審議会・協議会・委員会・会議等の活用」（13.3%）や「市町村に対する支援」（6.7%）はその割合が低かった。

「大学・短期大学等幼稚園教員養成機関との連携」を挙げた自治体はまったくなかった。そして、基本施策として重視しているもの(複数回答)は、「私立幼稚園に対する一般補助(経常的経費についての補助)の充実」(93.3%)が第1位を占め、以下、「私立幼稚園に対する特別補助(預かり保育推進事業等)の充実」(83.3%)、「私立幼稚園教職員の研修の充実」(50.0%)、「私立幼稚園の施設整備費補助の充実」(46.7%)などの順に多くなっている。私立幼稚園に対する私学助成(一般補助、特別補助)に力を注いでいる状況が示されている。

### 3) 近年における自治体就学前教育施策の策定・展開過程

近年、自治体就学前教育施策における基本理念として、特に重視してきているもの(複数回答)は、「私立幼稚園の自主性の尊重」(93.3%)が最も多く、以下、「私立幼稚園の有する公の性質の重視」(83.3%)、「私立幼稚園の教育の質の向上」(50.0%)、「私立幼稚園経営の安定」(46.7%)などの順となっている。近年においても、私立幼稚園の自主性の尊重と私立幼稚園の有する公の性質が重視されてきていることがわかる。また、特に重視してきている基本方針(複数回答)として、「関係部局との連携・協働」(83.3%)が群を抜いて多く、次いで、「私立学校審議会の意見聴取」(53.3%)、「市町村との連携」(46.7%)、「首長との意思疎通」(23.3%)などとなっている。「各種審議会・協議会・委員会・会議等の活用」は13.3%であった。また、「大学・短期大学等幼稚園教員養成機関との連携」を掲げた自治体は1つもなかった。そして、特に重視してきている基本施策(複数回答)として、「私立幼稚園に対する一般補助(経常的経費についての補助)の充実」(90.0%)が最多であり、次いで、「私立幼稚園に対する特別補助(預かり保育推進事業等)の充実」(73.3%)、「私立幼稚園の施設整備費補助の充実」(40.0%)、「私立幼稚園教職員の研修の充実」(同)などと続いている。基本施策として、私立幼稚園に対する私学助成(一般補助、特別補助)が重視されていることが読み取れる。近年における自治体就学前教育施策の策定・展開過程において、インパクト(影響)を与えていると思われる重要な要素(複数回答)として、「国・政府の政策動向」(96.7%)を挙げた自治体が最も多く、以下、「自治体の財政状況」(76.7%)、「保護者・地域住民の教育ニーズ」(36.7%)、「首長の意思」(33.3%)、「私立学校審議会の意見」(16.7%)の順となっている。「首長の補助機関である首長部局の意思」(6.7%)、「教育委員会の意思」(同)、「関係部局の意思」(3.3%)、「各種審議会・協議会・委員会・会議等の意見」(3.3%)はいずれも1割以下と低い割合となっている。近年における自治体就学前教育施策において、国・政府の政策動向とともに、なかでも、自治体の財政状況や保護者・地域住民の教育ニーズ、首長の意思が大きな影響要素となっていることが示唆されている。

### 4) 自治体私立幼稚園教育行政における首長の役割とリーダーシップ

自治体私立幼稚園教育行政における首長の果たすべき役割(複数回答)について、「幼稚園教育が円滑かつ継続的に実施されるのに必要な財政上の措置」(83.3%)が第1位を占め、次いで、「地域における幼稚園教育の振興」(80.0%)、「地域の実情に応じた幼稚園教育に関する施策の策定・実施」(43.3%)、「首長が特に重視している施策の実現」(20.0%)、「当該自治体における幼稚園教育振興のための基本計画の策定」(16.7%)などと続いている。首長が果たすべき役割として、大半の首長部局担当者が幼稚園教育財政の安定的確保や地域における幼稚園教育の振興全般を挙げていることが注目される。また、自治体私立幼稚園教育行政において首長のリーダーシップが発揮されるべき領域

(複数回答)については、「幼稚園教育が円滑かつ継続的に実施されるのに必要な財政上の措置」(80.0%)が最も多く、以下、「地域における幼稚園教育の振興」(53.3%)、「首長が特に重視している施策の実現」(23.3%)、「当該自治体における幼稚園教育振興のための基本計画の策定」(10.0%)などと続いている(図1-1参照)。調査の結果は、直近の項目とほぼ同じような傾向であった。すなわち、首長部局として、基本的には、首長の役割イコール首長のリーダーシップ発揮の領域ととらえ、首長の果たすべき役割を首長のリーダーシップとして発揮していくことを求めている様子が見えてくる。特に、私立幼稚園教育の財政措置や首長が特に重視している施策の実施に関して、首長のリーダーシップを期待している点が注目される。

近年、自治体私立幼稚園教育行政において、首長のリーダーシップが発揮されたと思われる事例の有無については、「ある」が46.7%と半数近くを占めた。他方、「ない」は20.0%であった。「どちらともいえない」という回答も23.3%を占めた(図1-2参照)。前項目で「ある」と回答した自治体(14都道府県)のうち、首長のリーダーシップが発揮されたと思われる具体的な事例(複数回答)として、「私立幼稚園における預かり保育の充実」(38.5%)が最も多く、次いで、「その他」(30.8%)、「私立幼稚園の教育の質的向上」(23.1%)、「私立幼稚園教職員の資質の向上」(同)、「地域における子育て家庭に対する支援」(同)などの順となっている。「その他」では、「就学前教育・保育の一元的な所管部局の創設」や「幼稚園教育の振興のために必要な財政上の措置」、「私立学校施設耐震化促進事業」などの事例が挙げられている。

図1-1 自治体私立幼稚園教育行政における首長のリーダーシップ

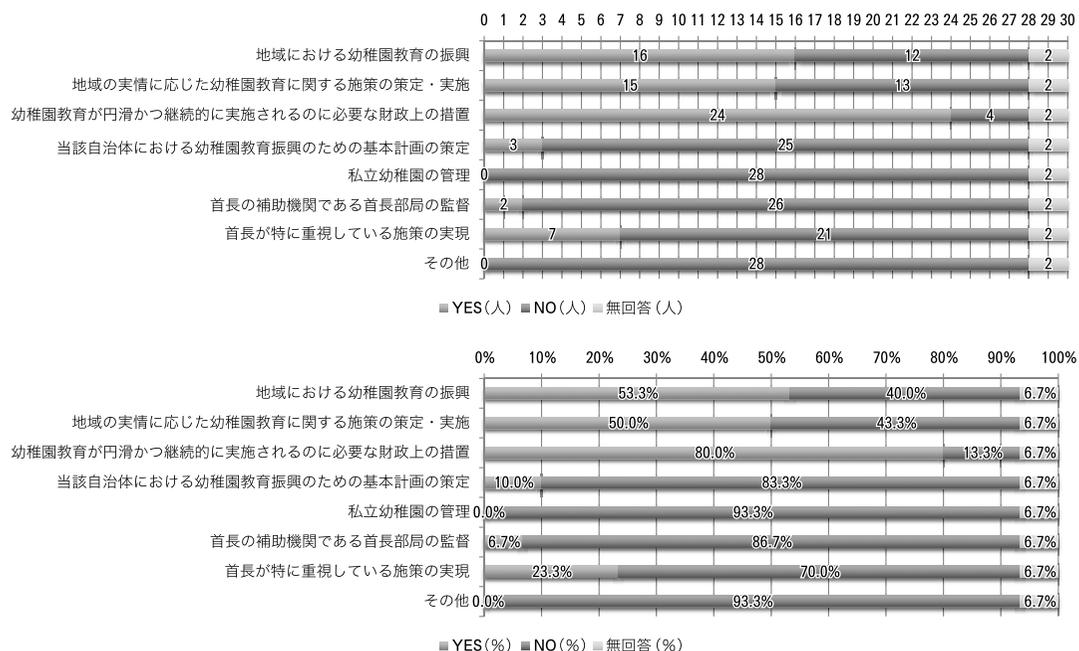
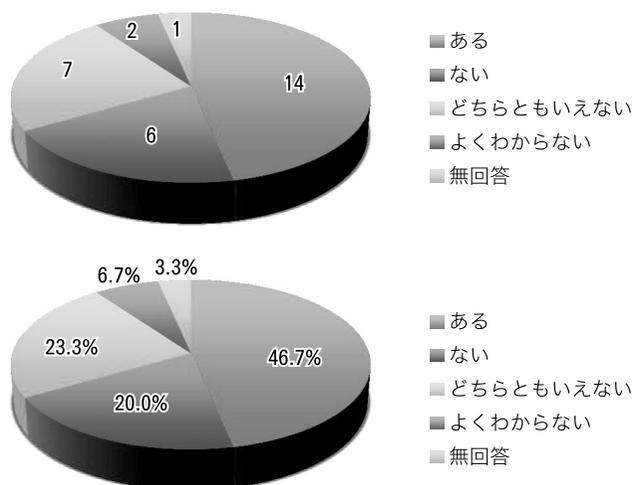


図1-2 自治体私立幼稚園教育行政において、首長のリーダーシップが発揮されたとされる事例の有無



首長のリーダーシップが発揮されたとされる具体的な事例の内容(10自治体)としては、自治体における幼稚園主管部局と保育所所管部局の一元化や、自治体独自の施策の展開(例えば、私立学校耐震化緊急促進事業補助金制度の創設、幼児教育支援プログラムの策定、私立幼稚園の教育の質的向上のための財政的支援の充実、幼稚園型認定こども園の整備、幼稚園における預かり保育の促進)などが示されている。前者においては、例えば、A県では、2004年度から、当時の知事の意向により、教育庁に、幼稚園・保育所を一元的に所管する「幼保連携課」を創設し、質の高い教育・保育を保障するというコンセプトのもと、公私立幼稚園・保育所を通じた取り組みを展開している。また、後者においては、例えば、B県では、2013年度から、県私立学校教育振興費補助金の事業項目に、新規事業として「リーディングプロジェクト事業」を盛り込んでいる。同事業は、私立幼稚園が幼児教育及び幼稚園運営に係る諸問題に対する方策を企画立案し、実施する事業のうち、審査を経て採択された事業とし、私立幼稚園自身が意欲的かつ先導的なプロジェクトを企画立案し、自主的に推進する一助となることが企図されるなどしている。

#### 5) 自治体私立幼稚園教育行政における首長部局の役割とリーダーシップ

自治体私立幼稚園教育行政における首長部局の果たすべき役割(複数回答)について、「幼稚園教育が円滑かつ継続的に実施されるのに必要な財政上の措置」(90.0%)が第1位を占め、次いで、「地域における幼稚園教育の振興」(63.3%)、「地域の実情に応じた幼稚園教育に関する施策の策定・実施」(43.3%)、「私立幼稚園の管理」(26.7%)、「首長が特に重視している施策の実現」(23.3%)などと続いている。首長部局の果たすべき役割のとらえ方は、首長の役割へのそれとほぼ同様の傾向であったが、私立幼稚園教育財政の安定的確保や私立幼稚園の管理などに対する割合が相対的に高くなっている。首長部局のリーダーシップが発揮される領域(複数回答)については、「幼稚園教育が円滑かつ継続的に実施されるのに必要な財政上の措置」(83.3%)で最も多く、以下、「地域における幼稚園教育の振興」(50.0%)、「地域の実情に応じた幼稚園教育に関する施策の策定・実施」(46.7%)、「首長

が特に重視している施策の実現」(23.3%)、「私立幼稚園の管理」(20.0%)などと続いている(図1-3参照)。

近年、自治体私立幼稚園教育行政において、首長部局のリーダーシップが発揮されたと思われる事例の有無については、「ある」が46.7%と半数近くを占めた。他方、「ない」は23.3%であった。また、「どちらともいえない」は26.7%であった(図1-4参照)。前項目で「ある」と回答した自治体(14都道府県)のうち、首長部局のリーダーシップが発揮されたと思われる具体的な事例(複数回答)として、「私立幼稚園における預かり保育の充実」(50.0%)が最多を占め、続いて、「私立幼稚園教職員の資質の向上」(42.9%)、「認定こども園(幼保連携型・幼稚園型他)の認定・充実」(35.7%)、「私立幼稚園の教育の質的向上」(同)、「保・幼・小等連携の促進」(同)などの順となっている。「その他」では、首長と同様に、「私立学校施設耐震化促進事業」、「私立幼稚園の耐震化の促進」などが挙げられている。首長部局として、私立幼稚園における預かり保育の充実をはじめ、認定こども園(幼保連携型・幼稚園型他)の認定・充実や私立幼稚園の教育の質的向上、保・幼・小等連携の促進など、地域の実情に応じて、多様な施策に取り組んでいる様子が伺える。

首長部局のリーダーシップが発揮されたと思われる具体的な事例の内容としては、園舎耐震化に向けての積極的な財政支援や、私立幼稚園の教育の質的向上のための定員超過等是正化方針の制定、子ども・子育て支援新制度施行に向けた補助金制度変更に伴う周知・徹底などが挙げられている。ここでは、耐震化や幼稚園教育の質の向上、制度改革に伴う対応などがキーワードとなっている。

最後に、自治体就学前教育行政における首長(部局)の役割とリーダーシップについて、私立幼稚

図1-3 自治体就学前教育行政における首長部局のリーダーシップ

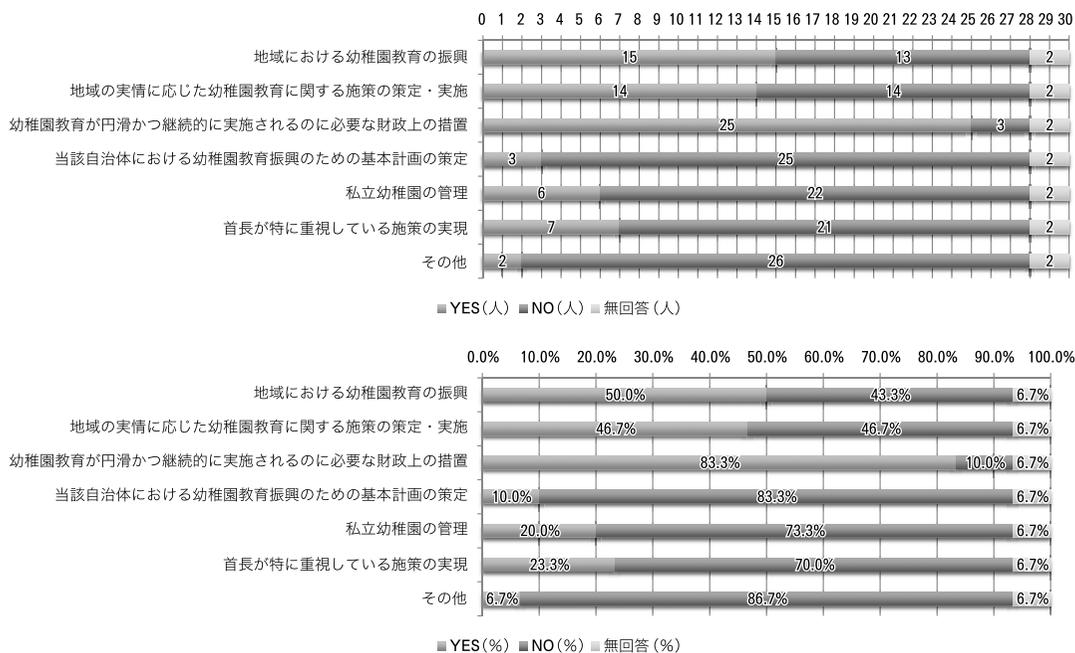
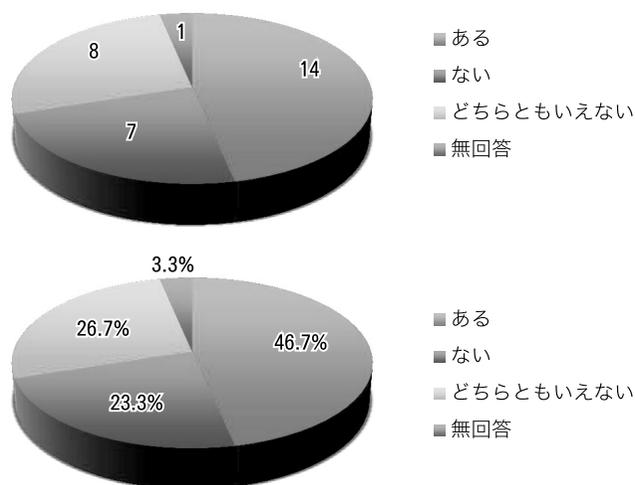


図1-4 自治体私立幼稚園教育行政において、首長部局のリーダーシップが発揮されたと思われる事例の有無



園主管部局担当者としての考えとして、主に、以下の事項・項目が指摘されている。すなわち、1つには、私立幼稚園における自主性と公共性のバランスの維持についてである。ある自治体担当者は、こう記している。「地方自治体(県)としても、私立幼稚園に一定の公共性を求めつつ、同時に私立学校が自主的で健全な発達を図ることができるよう、バランスの良い対応をすることが必要であると考えている」。2つには、就学前教育行政における首長のリーダーシップと首長部局の主体的な取り組みについてである。ある自治体担当者が、「就学前教育行政に関しては、都道府県、市町村共に制度的な裏付けが乏しく、決められた業務以上の振興策を講ずるには、首長の理解が欠かせない。公立幼稚園、私立幼稚園、公立保育所、私立保育所は、それぞれ異なる制度的な環境の中で運営されているため、就学前教育全体を通して質の向上を図っていくためには、部局の主体的な取組が不可欠である」などと記しているのは、その典型である。そして、3つには、私立幼稚園における教育の質的向上への支援についてである。例えば、ある自治体では、不登校や暴力行為の発生率が全国水準よりも高いことから、人間形成の基礎にある幼児期教育に力を注ぐべきであるという考え方から、幼児期からの規範意識の醸成などを課題として挙げるなどしている。

## (2) 熊本県内市町村保育所所管部局調査

### 1) 回答者の属性

回答者の現在のポストは、「課長(補佐級を含む)」が53.8%、「係長」が26.9%で、この2つで、8割(80.7%)を占めた。次いで、「その他」が11.5%であった。現在のポストに就いてからの経験年数は、「1年以上~2年未満」(30.8%)で最も多く、以下、「2年以上~3年未満」(19.2%)、「3年以上~4年未満」(同)、「1年未満」(19.2%)、「5年以上」(7.7%)と続いている。また、保育行政に関する業務を担当している年数(通算)は、「1年以上~5年未満」が6割以上(61.5%)を占め、次いで、

「1年未満」(15.4%)、「5年以上～10年未満」(11.5%)、「20年以上」(7.7%)の順となっている。全国都道府県私立幼稚園主管部局調査に比べると、現在のポスト及びこれまでの職歴ともに、就任期間に幅があり、全体として長くなっている傾向にある。

### 2) 自治体保育行政における基本理念、基本方針、基本施策

自治体保育行政における基本理念として重視しているもの(複数回答)は、「保育所の保育の質の向上」(61.5%)が最も多く、以下、「保育所運営(経営)の安定」(57.7%)、「保育士等職員の資質の向上」(同)、「保育所の自主性の尊重」(38.5%)、「保育所の有する公の性質の重視」(34.6%)などの順となっている。主に、保育所の保育の質の向上や保育所運営(経営)の安定の2つが重視されていることが読み取れる。また、基本方針として重視しているもの(複数回答)は、「関係部局との連携・協働」(76.9%)を筆頭に、「園長会等保育所関係者との意思疎通」(73.1%)、「首長との意思疎通」(46.2%)、「各種審議会・協議会・委員会・会議等の活用」(26.9%)と続いている。「大学・短期大学等保育士養成機関との連携」を選択した自治体は1つもなかった。そして、重視している基本施策(複数回答)として、「保育所における特別保育対策の充実」(65.4%)が最多であり、次いで、「保育士等職員の研修の充実」(53.8%)、「保・幼・小等連携の促進」(同)、「保育所施設整備費の充実」(34.6%)などと続いている。「待機児童の解消」は全体の3割弱(26.9%)であった。また、「家庭的保育事業の推進」(7.7%)や「幼稚園や認定こども園その他の教育・保育施設との連携の促進」(同)は、1割にも満たなかった。基本施策としては、保育所における特別保育対策の充実や保育士等職員の研修の充実、保・幼・小等連携の促進などに力を注いでいることが読み取れる。

### 3) 近年における自治体保育施策の策定・展開過程

近年、自治体保育施策における基本理念として、特に重視してきているもの(複数回答)は、「保育所の保育の質の向上」(57.7%)が最も多く、以下、「保育所運営(経営)の安定」(53.8%)、「保育所の有する公の性質の重視」(34.6%)、「保育所の自主性の尊重」(同)などの順となっている。近年において、半数を超える自治体で、保育所の保育の質の向上及び保育所運営(経営)の安定の2つを重視していることがわかる。また、特に重視してきている基本方針(複数回答)として、「関係部局との連携・協働」(73.1%)が第1位を占め、「首長との意思疎通」(69.2%)、「園長会等保育所関係者との意思疎通」(同)、「各種審議会・協議会・委員会・会議等の活用」(42.3%)などが続いている。「大学・短期大学等保育士養成機関との連携」を挙げた自治体はほとんどなかった(3.8%)。そして、特に重視してきている基本施策(複数回答)として、「保育所における特別保育対策の充実」(69.2%)が群を抜いて多く、以下、「保育所運営費の充実」(42.3%)、「保育所施設整備費の充実」(同)、「保育士等職員の研修の充実」(34.6%)、「待機児童の解消」(30.8%)などの順となっている。近年における基本施策として、保育所における特別保育対策の充実をはじめ、保育所運営費の充実や保育所施設整備費の充実に力点が置かれている様子が読み取れる。近年における自治体保育施策の策定・実施過程において、インパクト(影響)を与えていると思われる重要な要素(複数回答)として、「国・政府の政策動向」(88.5%)を挙げた自治体が9割弱を占め、次いで、「自治体の財政状況」(80.8%)、「保護者・地域住民の保育ニーズ」(76.9%)、「首長の意思」(42.3%)などが続いている。「首長の補助機関である首長部局の意思」や「関係部局の意思」、「教育委員会の意思」を掲げた自治体は1つも

なかった。近年における自治体保育施策において、国・政府の政策動向、自治体の財政状況及び保護者・地域住民の保育ニーズの3つが大きな影響要素となっていることがわかる。

#### 4) 自治体保育行政における首長の役割とリーダーシップ

自治体保育行政における首長の果たすべき役割(複数回答)は、「保育所保育が円滑かつ継続的に実施されるのに必要な財政上の措置」(76.9%)が群を抜いて多く、続いて、「地域の実情に応じた保育所保育に関する施策の策定・実施」(57.7%)、「首長が特に重視している施策の実現」(46.2%)、「地域における保育所保育の振興」(42.3%)などとなっている。他方で、「首長の補助機関である首長部局の監督」はわずか3.8%に過ぎなかった。首長が果たすべき役割として、保育所保育に係る財源措置や地域の実情に応じた保育施策の策定・展開、また、首長が重視する施策の実施などを挙げている。また、自治体保育行政において首長のリーダーシップが発揮されるべき領域(複数回答)については、「保育所が円滑かつ継続的に実施されるのに必要な財政上の措置」(76.9%)を筆頭に、以下、「地域の実情に応じた保育所保育に関する施策の策定・実施」(61.5%)、「地域における保育所保育の振興」(38.5%)、「首長が特に重視している施策の実現」(34.6%)と続いている(図2-1参照)。また、「首長の補助機関である首長部局の監督」はわずか3.8%に過ぎなかった。調査の結果は、比率に多少の違いはあるものの、前項目の回答とまったく同じ傾向であった。すなわち、首長部局として、自治体保育行政における首長の果たすべき役割と首長のリーダーシップが発揮される領域は同一のものであるととらえていることが読み取れる。

近年、自治体保育行政において、首長のリーダーシップが発揮されたと思われる事例の有無については、「ある」が7割以上(73.1%)を占めた。他方で、「ない」は7.7%、「どちらともいえない」は

図2-1 自治体保育行政における首長のリーダーシップ

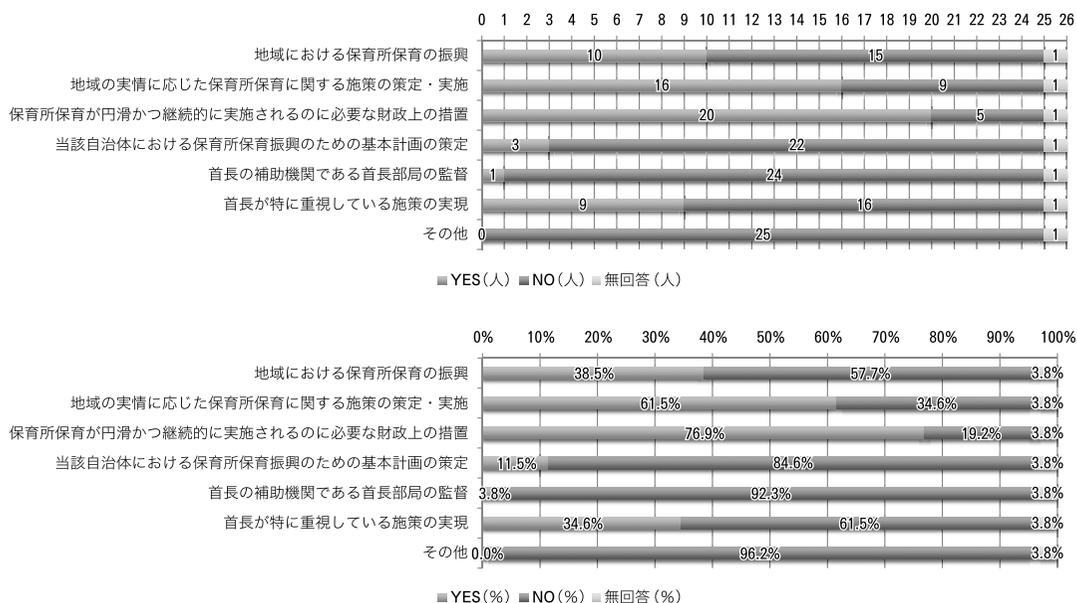
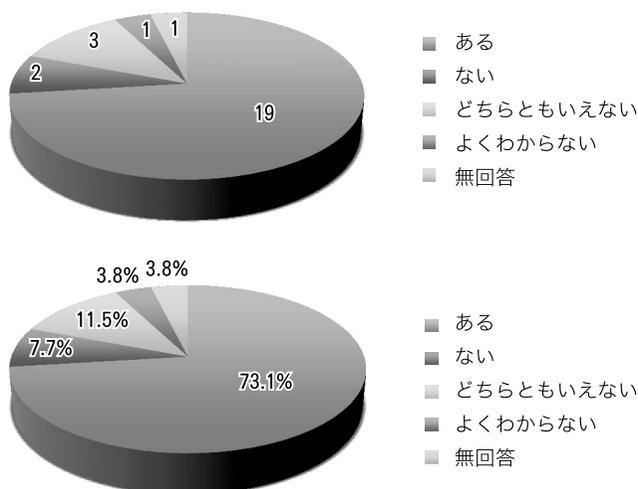


図2-2 自治体保育行政において、首長のリーダーシップが発揮されたと思われる事例の有無



11.5%であった(図2-2参照)。前項目であると回答した自治体(19自治体)のうち、首長のリーダーシップが発揮されたと思われる具体的な事例(複数回答)として、「公立保育所の統廃合・民営化」(52.6%)が最も多く、次いで、「保育所の新・増設による待機児童の解消」(31.6%)、「保育所の保育の質の向上」(21.1%)、「地域における子育て家庭に対する支援」(同)、「その他」(同)などの順となっている。「その他」では、「子ども医療費の一部負担金の全額助成」や「待機児童解消のための支援増」、「絵本の配布と読み聞かせの推進」、「子どもは宝だ」宣言などの事例が挙げられている。

首長のリーダーシップが発揮されたと思われる具体的な事例の内容(15自治体)については、「公立保育所の統合と民営化、保育サービスの充実・拡充、認可外保育施設への運営費支援、子ども医療費の18歳までの一部負担金の全額助成」や「待機児童の解消に向けて、保育所と協議を重ねながら、方針を決定」、「町内保育士研修会の実施、保育サービスの充実、幼・保・小・中連携協議会」、「公立保育所の民営化、家庭児童相談室の運営、乳幼児及び児童生徒医療費助成、育児手当支給事業」、「保育料徴収基準額の抑制、公立保育所の統廃合」、「中学3年までの医療費の補助、保育料軽減、出産祝金」、「ブックスタート・プラス事業」、「公立保育所の民営化」などが挙げられている。特に、自治体・地域の事情に応じて、公立保育所の統廃合・民営化や保育サービスの充実、医療費助成の拡充などの施策の展開において、首長主導の「経営戦略会議」の設置(A自治体)など、その「道筋を立てることの指示」(ある自治体関係者の言葉)において、首長のリーダーシップが発揮されている様子が見てとれる。

#### 5) 自治体保育行政における首長部局の役割とリーダーシップ

自治体保育行政における首長部局の果たすべき役割(複数回答)について、「保育所保育が円滑かつ継続的に実施されるのに必要な財政上の措置」(73.1%)が最も多く、以下、「地域の実情に応じた保育所保育に関する施策の策定・実施」(65.4%)、「地域における保育所保育の振興」(46.2%)などと続いている。首長部局の果たすべき役割のとらえ方は、首長の役割へのそれとほぼ同じ傾向にあった

が、地域における保育所保育の振興に係る計画の策定・実施に対する割合が相対的に高くなっている。首長部局のリーダーシップが発揮される領域(複数回答)については、「保育所保育が円滑かつ継続的に実施されるのに必要な財政上の措置」(73.1%)が第1位を占め、以下、「地域の実情に応じた保育所保育に関する施策の策定・実施」(69.2%)、「地域における保育所保育の振興」(34.6%)、「首長が特に重視している施策の実現」(同)などの順となっている(図2-3参照)。

近年、自治体保育行政において、首長部局のリーダーシップが発揮されたと思われる事例の有無については、「ある」が半数以上(57.7%)を占めた。他方、「ない」は11.5%であった。また、「どちらとも言いえない」は26.9%であった(図2-4参照)。前項目で「ある」と回答した自治体(15自治体)のうち、首長部局のリーダーシップが発揮されたと思われる具体的な事例として、「公立保育所の統廃合・民営化」が半数以上(53.8%)を占め、以下、「地域における子育て家庭に対する支援」(30.8%)、「保育所の新・増設による待機児童の解消」(23.1%)、「家庭的保育事業の推進による待機児童の解消」(同)、「保育士等職員の資質の向上」(同)などとなっている。「施設共用化等幼稚園と保育所の一体化」を挙げた自治体は1つもなかった(図2-18)。「その他」では、「保育料」が挙げられていた。首長部局として、自治体によって異なるが、公立保育所の統廃合・民営化をはじめ、保育所の新・増設や家庭的保育事業による待機児童の解消などに取り組んでいることがわかる。

自治体保育行政において、首長部局のリーダーシップが発揮されたと思われる具体的な事例の内容(11自治体)としては、「公立保育園のあり方検討会」の設置や認可・認可外保育所すべての保育士を対象とした研修会の開催、保小連携の促進に向けた保育士研修の実施、特別保育事業・地域子育て支援事業の実施、家庭的保育事業の実施などが挙げられている。なかでも、ある自治体では、地方独自

図2-3 自治体保育行政における首長部局のリーダーシップ

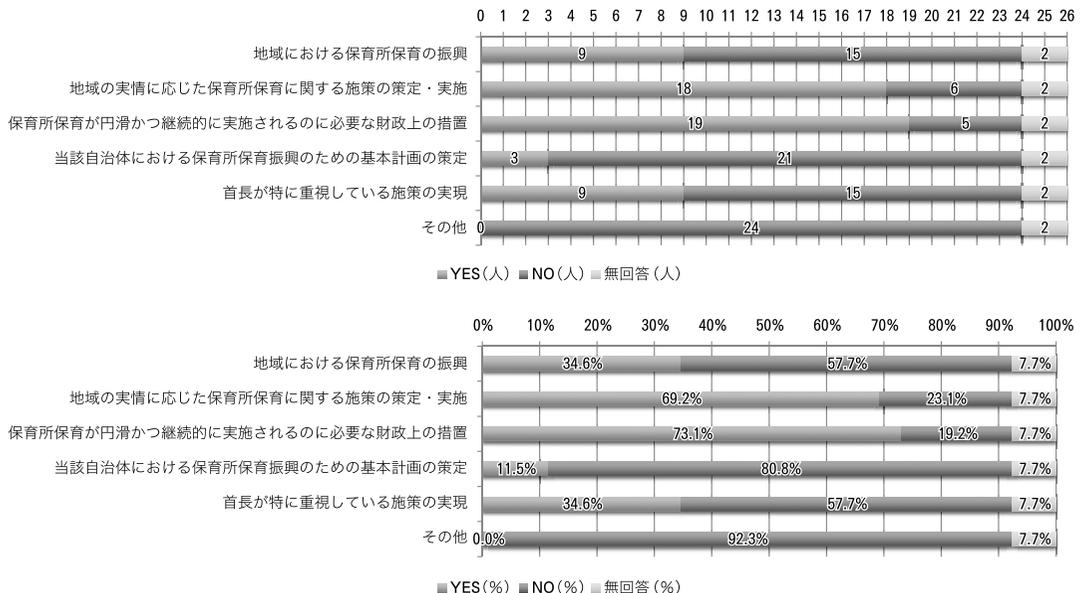
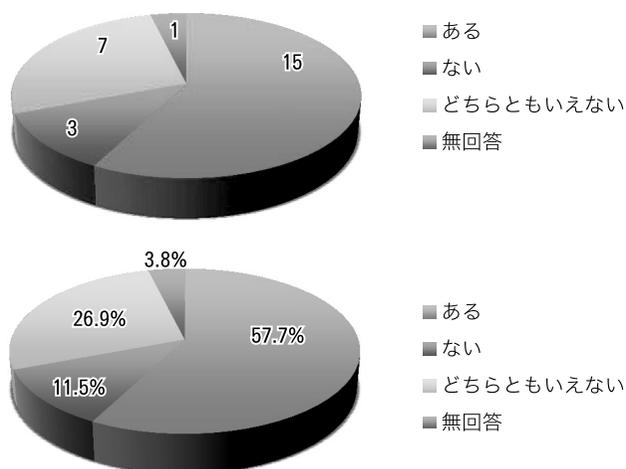


図2-4 自治体保育行政において、首長部局のリーダーシップが発揮されたとされる事例の有無



の「保育所最低基準」の策定にあたり、国基準を上回っていたこれまでの水準を下げることはないよう、庁内の意見とりまとめに主管部局として奔走したという事例が紹介されており、注目に値する。

最後に、自治体保育行政における首長（部局）の役割とリーダーシップについて、保育所所管部局担当者として、大要、以下のような点が指摘されている。すなわち、1つには、待機児童解消に向けた施策の推進における首長（部局）のリーダーシップである。ある自治体担当者はこう述べている。「社会的問題となっている「待機児童」について、公の責任からすると、解消に向けた首長のリーダーシップが必要であると考え。保育行政が他の部門に与える影響（財政的など）が大きくなる場合には、効率的・効果的施策に取り組む必要がある」。2つには、地域の実情に応じた保育施策の策定・実施とそれによる保育環境の整備拡充である。事例としては、運営費の安定確保や効果的な特別保育事業の推進、認可外保育施設の認可化などが挙げられているが、そこでは、「自治体が率先して」、「地域間格差がない」ことなどがキーワードとされている。そして、3つには、首長・首長部局それぞれの役割とリーダーシップの意識化についてである。前者については、「施策の策定・実施を行うのは担当部局の役割である。このことを前提に考えるならば、首長の役割とリーダーシップの行状としては、複数ある施策の選択肢の中から良いと考えるものを選択すること、限られた財源の中から、同施策に優先的に配分すること」（A自治体）などが、また、後者については、「保育行政に限らず、子育て支援施策は幅が広く、首長の考え次第という側面は大きい。…担当部局としては、首長に対して現状を十分説明し、施策を提案し、限られたヒト、モノ、カネが配分されるよう努力するしかない」（B自治体）などと記されており、興味深い。また、地域の実情に応じた施策を展開するために、地方分権、規制緩和の推進による自治体裁量権の拡大を望む声も見られた。

### 3. 論点と結果の考察

#### (1) 近年における就学前教育・保育行政をめぐる動向と論点

すでに述べたように、1990年代以降、少子高齢化・人口減少を背景とした新自由主義的教育改革及び社会福祉改革の下で、幼児教育・保育の領域ではさらなる規制緩和・改革が進行している。すなわち、就学前教育・保育行政における国の事務事業の減量・簡素化など国の公的責任が大幅に縮減される動きのなかで、幼児教育・保育への競争原理の導入や多様な経営主体の市場参入が急速に押し進められている。前者については、例えば、幼稚園における預かり保育等多様な教育サービスの充実や学校(園)評価の導入・推進、「3歳未満児入園事業」による2歳児入園の広がり、保護者による選択利用への保育所入所制度の転換、保育所における苦情解決制度の導入や第三者評価事業の実施などが、また、後者については、保育所への株式会社等の参入の容認や公立保育所の株式会社等民間主体への委託の促進、保育所を設置する社会福祉法人による幼稚園設置の容認などが主なものとして挙げることができる。また、「地方分権」、「地域主権」などをスローガンに、地方自治体においては、幼稚園・保育所の連携強化ないし一体的運営(一体化)や認定こども園の設置促進、公立幼稚園の統廃合、公立保育所の統廃合・民営化、自治体独自の認可外保育施設の制度化、保育の実施に係る事務の教育委員会への委任容認などの施策が展開されている<sup>1)</sup>。さらに、自治体固有の立法として、子ども・子育て支援や家庭教育に係る条例、宣言が数多く制定、公表されるに至っている。こうした動きは、保育所制度の再編成をコアとしつつ、全体として、「公設公営などの公的保育制度から、公的責任のあいまいな多元的なシステム」<sup>2)</sup>への移行をより一層進行、促進させるものであるということが出来る。

ところで、1990年のいわゆる「1.57ショック」を契機として、政府は、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)や「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(新エンゼルプラン)など一連の少子化対策・子育て支援策を展開してきた。そして、2003年7月に「次世代育成支援対策推進法」が制定されて以降、都道府県・市町村においても、国の提示する行動計画策定指針に即して、自治体独自の行動計画を策定し実施していくことが義務づけられている。同計画は、それぞれの地域の実情に応じた施策の推進を目指すものであるが、幼児教育・保育に対する自治体の取り組み姿勢や財政力(追加負担能力)などの違いにより、「日本一子育てしやすい街づくり」を標榜するところから、法定された領域・項目のみ、もしくは若干のプラスアルファにとどまっているところまで、全国津々浦々に自治体間及び地域間並びに実施事業間の格差が生じ、この約10年間にそれらを拡大化、固定化させる傾向を惹起させている。その背景の1つとなっているものは、障害児保育補助金(2003年度~)や公立保育所運営費・建築費(2004年度~)の一般財源化などにみられるように、前述した国の幼児教育・保育における公的責任のさらなる縮減ないし曖昧化である。こうした傾向は、2012年8月に制定公布されたいわゆる「子ども・子育て関連3法」(=「子ども・子育て支援法」(法律第65号)、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」(法律第66号)、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもの教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の

整備に関する法律」(法律第67号)の下での施策の展開により、さらに強まっていくことが予想される。

ここで、現行制度上、地方自治体における就学前教育・保育行政の主管・所管主体とその責務・権限について、ごく大まかに確認しておく、次のようになっている。

幼稚園は、学校の種類として、一般学校行財政と基本的には同じである。すなわち、都道府県では、公立は教育委員会、私立は首長(部局)がほとんどすべて(91.5%。43都道府県)を占めている(文部科学省調査、2013年<sup>3)</sup>。以下、同じ)。前者については、市町村立幼稚園の設置廃止等の認可(学校教育法第4条第1項第2号)や市町村に対する指導・助言・援助(地方教育行政の組織及び運営に関する法律第48条)に、また、後者については、学校法人の認可(私立学校法第4条)や私立幼稚園の設置廃止等の認可(学校教育法第4条第1項第3号)、私立学校審議等への諮問、意見聴取(私立学校法第8条)、学校法人に対する助成(私立学校法第59条)にあたっている。市町村では、公立・私立幼稚園が設置されている市町村では、私立の行政窓口(担当部局)がない等の「その他」(31.5%。163市町村)を除けば、「公立・私立とも教育委員会」、「公立は教育委員会、私立は首長(部局)」が多くなっている。公立については、設置廃止(学校教育法第2条)、管理、地方交付税による経費負担(同第5条)を行っている。

保育所については、都道府県(指定都市・中核市を含む)及び市町村ともに、ほとんどすべてが首長(部局)となっている。公立については、前者では、設置廃止等の届出(児童福祉法第35条第3項・第6項、社会福祉法第69条)、技術的助言・勧告(地方自治法第245条の4)、また、後者では、設置廃止(児童福祉法第35条第3項・第6項)、入所応諾・解除、管理(同第24条)、運営費の支弁(同第51条)などにあたっている。私立については、前者では、社会福祉法人の認可(社会福祉法第31条)、設置廃止の認可(児童福祉法第35条第4項、社会福祉法第69条)、調査(社会福祉法第70条)、基準に達しないときの改善勧告、改善命令、事業停止、設置認可の取消(同第70条～第72条)、市町村保育計画作成上の助言(児童福祉法第56条の10)、運営費負担(同第55条)などに、また、後者では、入所の応諾・解除(児童福祉法第24条)、委託契約(同)、運営費の支弁(同第51条)などを行っている。最近では、幼保一体化の動きのなかで、教育委員会に移管した自治体も現れてきている。

このように見てくれば、地方自治体就学前教育・保育行政において首長及び首長部局の果たしている、もしくは果たすべき役割・機能にはすこぶる大きいものがあり、その責務と権限、管理・関与のあり方が問われていく必要がある。というのも、近年、特に2000年代以降、学校教育の領域にあっては、自治体レベルにおいて、「地域主権」をスローガンに、首長(部局)主導による地方独自の施策の展開が積極的になされているからである。いわば、自治体発の教育改革ないし自治体独自の教育立法と呼べる動きであるが、その代表的な例として、東京都品川区の教育改革や大阪府・大阪市における教育関連条例の制定などを挙げられる。こうした動向について、2006年12月に旧教育基本法(1947年3月)を全部改正して公布された「新教育基本法から逸脱した動きというよりも、まさしくその延長線上にある」<sup>4)</sup>という指摘もなされているが、新教育基本法における詳細な教育目標の法定(第2条)や文部科学省「教育振興基本計画」の策定(第17条)などを通じて、国家による国民の価値観への介入と統制(いわゆる教育の政治支配)の契機が作り出されてきており、「地域主権」下の教

育改革は、その地方版・自治体版ととらえることができよう。否、現状はそれに留まらず、前述した新自由主義的教育改革の地方における先取りのな意味合いを有しているケースも少なくないのである。本稿が研究対象としている就学前教育・保育行政においてはいかなる状況にあり、どのようにとらえることができるのであろうか。

以下では、それぞれの調査結果を踏まえながら、それらから見えてくるものは何かについて考察しておきたい。

## (2) 調査結果から見えてくるもの

今回、筆者が実施した2つのアンケート調査、すなわち、全国都道府県私立幼稚園主管部局調査(以下、幼稚園調査と略)及び熊本県内市町村保育所所管部局調査(以下、保育所調査と略)の結果から、全般的には、大要、以下のような状況や傾向が浮かび上がっているように思われる。

まず、前者については、次の通りである。1つには、自治体就学前教育行政における基本理念では、私立幼稚園の教育の質の向上や私立幼稚園の公の性質の尊重などが、基本方針では、関係部局との連携・協働や私立学校審議会の意見聴取、市町村との連携、首長との意思疎通などが、また基本施策では、私立幼稚園に対する私学助成(一般補助、特別補助)を重視されているが、そうした傾向は近年においても、ほとんど変わっていないということである。2つには、近年における自治体就学前教育行政において影響(インパクト)を与えていると思われる要素として、国・政府の政策動向のほか、自治体の財政状況、保護者・地域住民のニーズ、首長の意思などが挙げられているということである。3つには、自治体就学前教育行政における首長の果たすべき役割のうち、私立幼稚園教育の財政的措置や首長が特に重視している施策の実施などに対するリーダーシップを期待する声が強いということである。4つには、首長のリーダーシップについて、半数近くの自治体が発揮された事例があると回答し、具体的な内容として、私立幼稚園における預かり保育の実施や私立幼稚園の教育の質の向上などを挙げているということである。5つには、自治体就学前教育行政における首長部局の果たすべき役割についてのとらえ方は、首長のそれとほぼ同様であるが、私立幼稚園教育財政の安定的確保や私立幼稚園の管理などに対する割合がより高くなっているということである。そして、6つには、首長部局のリーダーシップについて、半数近くの自治体が発揮された事例があると回答し、その内容として、私立幼稚園における預かり保育や認定こども園の認定、私立幼稚園の教育の質の向上など多様な施策を掲げているということである。

次いで、後者については、次の通りである。1つには、自治体保育行政における基本理念では、保育所の保育の質の向上や保育所運営(経営)の安定などが、基本方針では、関係部局との連携・協働や園長会等保育所関係者との意思疎通、首長との意思疎通などが、また基本施策では、保育所における特別保育事業の充実や保育士等職員の研修の充実、保・幼・小等連携の促進などが重視されているということである。そうした傾向は近年においても、ほぼ同様である。2つには、近年における自治体保育行政において影響(インパクト)を与えていると思われる要素として、国・政府の政策動向のほか、自治体の財政状況や保護者・地域住民の保育ニーズが挙げられているということである。3つ

には、自治体保育行政における首長の果たすべき役割として、保育所保育に係る財政的措置や地域の実情に応じた保育施策の策定・展開、首長が特に重視する施策の実現が挙げられており、この分野において首長のリーダーシップの発揮が期待されているということである。4つには、首長のリーダーシップについて、7割以上の自治体が発揮された事例があると回答し、具体的な内容として、公立保育所の統廃合・民営化や保育所の新・増設による待機児童の解消などが挙げられているということである。5つには、自治体保育行政における首長部局の果たすべき役割についてのとらえ方は、首長のそれとほぼ同じ傾向にあるが、地域における保育所保育の振興に係る計画の策定・実施に対する割合が高くなっているということである。そして、6つには、首長部局のリーダーシップについて、6割近くの自治体が発揮された事例があると回答し、その内容は、自治体によって異なるが、公立保育所の統廃合・民営化や保育所の新・増設、家庭的保育事業による待機児童の解消などを挙げているということである。

こうした点について、どのようにとらえることができるのであろうか。以下では、子育て当事者(保護者・保育者・地域住民)の視点から、3つ、課題を指摘しておきたい。

1つには、自治体就学前教育・保育行政における首長及び首長部局の役割、リーダーシップ及び関係構造のあり方についてである。クロス集計によれば、幼稚園調査において、首長の果たすべき役割及びリーダーシップに関して、「首長が特に重視している施策の実現」という項目を選択した自治体は、「首長のリーダーシップが発揮されている」と回答した割合が高い(前者は83.3%。後者は71.4%)。また、「首長のリーダーシップが発揮されたことがある」と回答した自治体では、「首長部局のリーダーシップが発揮されたことがある」と回答する割合が高くなっている(「ある」は85.7%)。さらに、首長部局の果たすべき役割及びリーダーシップに関して、「首長が特に重視している施策の実現」という項目を選択した自治体では、「首長部局のリーダーシップが発揮されたことがある」と回答した割合が高くなっている(前者・後者ともに85.7%)。

保育所調査においても、首長が果たすべき役割及びリーダーシップに関して、「首長が特に重視している施策の実現」という項目を選択した自治体では、「首長のリーダーシップが発揮されている」と回答した割合が高くなっている(前者は83.3%。後者は100%)。また、「首長のリーダーシップが発揮されたことがある」と回答した自治体では、「首長部局のリーダーシップが発揮されたことがある」と回答した割合が高い(63.2%)。首長部局の果たすべき役割及びリーダーシップに関して、「首長が特に重視している施策の実現」という項目を選択した自治体では、「首長部局のリーダーシップが発揮されている」と回答した割合が高くなっている(前者は62.5%。後者は66.7%)。

これらの結果から、自治体就学前教育・保育における首長の首長部局に対する影響力の大きさを読み取ることができる。しかしながら、首長の意思・態度や施策の内容などにより、その内実はいわゆる多義的かつ複雑なものであろうことは容易に想像がつく。ある自治体の保育所所管部局担当者は、首長及び首長部局の果たすべき役割及びリーダーシップについて、「複数ある施策の選択肢の中からの良いと考えるものの選択」「限られた財源の中からの優先的配分」並びに「施策の策定・実施」を掲げているが、それらのあり様が子育て当事者の視点からみてどのようなものであるか問われていくことが大切である。

2つは、自治体就学前教育・保育施策の策定・実施・評価過程における子育て当事者の参加のあり方についてである。この点に関して、幼稚園調査にあつては、自治体就学前教育行政における基本方針として、「各種審議会・協議会・委員会・会議等の活用」を掲げた自治体は全体の1割強(13.3%)に過ぎず、「大学・短期大学等幼稚園教員養成機関との連携」にいたつては、それを挙げた自治体はまったくなかった。また、近年における自治体就学前教育施策の策定・展開過程において、インパクト(影響)を与えていると思われる重要な要素として、「保護者・地域住民の教育ニーズ」を挙げた自治体は4割弱(36.7%)にのぼつたものの、「各種審議会・協議会・委員会・会議等の意見」については、それを掲げた自治体はほとんどなかったのである(3.3%)。また、保育所調査においても、自治体保育行政における基本方針として、「各種審議会・協議会・委員会・会議等の活用」を掲げた自治体は3割弱(26.9%)にのぼつたものの、「大学・短期大学等保育士養成機関との連携」を選択した自治体は1つもなかった。また、近年における自治体保育施策の策定・展開過程において、インパクト(影響)を与えていると思われる重要な要素として、「各種審議会・協議会・委員会・会議等の意見」を挙げた自治体は1割強(11.5%)にとどまっている。こうした状況のとらえ方に鑑み、自治体就学前教育・保育施策の策定・実施・評価過程における子育て当事者の参加の制度的保障とその具体的あり方について、さらに考究していくことが求められているといえよう。

そして、3つには、「子ども・子育て関連3法」下における自治体就学前教育・保育行政をめぐる動向と展望についてである。すでに述べたように、2015年4月から本格施行が予定されている新制度は、これまでの自治体間格差・地域間格差を拡大・深化させていくのではないかという懸念が表明されているが、それに係る動向について、さらに精査していくことが望まれる。例えば、今後の政策的な誘導により、幼稚園・保育所からの移行が促進されていく可能性の強い幼保連携型認定こども園について、小泉広子は、「認定こども園法の改正にとどまらない新たな学校体系の複線化をもたらし、かつ、乳幼児の発達の権利を保障するための保育者や親の教育の自由を制約する危惧がある」<sup>5)</sup>と述べて、幼保連携型認定こども園の学校体系上の位置づけ、幼児教育への教育内容統制強化の懸念、首長による教育支配のおそれ、の3点を指摘し、こう結論づけている。すなわち、幼保連携型認定こども園については、「行政による教育内容の統制強化、政治による教育支配という点で、新自由主義的教育改革の先取りの意味を有しているといえるであろう」<sup>6)</sup>と。こうした問題は、厚生労働省「保育所保育指針」が告示化(2008年)される前後からいく人かの研究者によって指摘されているが、さらなる検討、考察が不可欠である<sup>7)</sup>。

(2013年10月31日)

#### [謝辞]

今回の調査研究にあつては、全国都道府県私立幼稚園主管部局及び熊本県内市町村保育所所管部局の役職者・職員の皆様にはご公務多忙のなかに、多大なご協力とご支援をいただいた。また、熊本学園大学付属社会福祉研究所から、調査研究費ほか研究助成を受けた。ここに記して、関係各位に感謝したい。

## 注

- 1) 参照：伊藤良高『保育制度改革と保育施設経営 - 保育所経営の理論と実践に関する研究 - 』風間書房、2011年。
- 2) 伊藤良高「幼児教育・保育行政を考える」伊藤良高・中谷彪・浪本勝年編著『現代の幼児教育を考える [改訂版]』北樹出版、2005年、79頁。
- 3) 文部科学省初等中等教育局幼児教育係「平成24年度幼児教育実態調査」2013年3月。
- 4) 編集部「とびらのことば」『教育』第798号、2012年、1頁。
- 5) 小泉広子「幼保連携型認定こども園の教育的問題点」『教育法』第178号、2013年、72頁。
- 6) 同上、75頁。
- 7) 参照：「課題別セッション 保育所保育指針の告示化を考える - その意義と課題の検討」（伊藤良高「保育所保育指針の告示化を考える - 保育所経営の観点から - 」他）日本教育制度学会編『教育制度学研究』第15号、2008年。