

自治体の実施体制と保育の質の保障・向上
—幼児教育センター・幼児教育アドバイザー・研修に注目して—
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

1. 研究の目的

本稿の目的は、文部科学省委託研究の成果に基づき、自治体がいかなる体制で保育の質の保障と向上に取り組んでいるのかを明らかにすることである。近年、世論の注目が待機児童問題に集まる中で、政府と自治体はその解消に向けて保育サービスの量を急速に拡充しているⁱ。認可保育所などの整備に加えて、企業の従業員や地域の子どもを預かる企業主導型保育所の設置を推進している。保育の質という面では、一部の自治体が保幼小の連携に取り組んでいる。保幼小の連携とは、保育・幼児教育施設と小学校の連携を図り、子どもが就学前教育から義務教育に円滑に移行できるようにすることである。こうした取り組みは、自治体の実施体制や行政担当者の方針から影響を受けるというⁱⁱ。

発達保育実践政策学センターにおいても、保育の量と質の両面から自治体の取り組みを研究してきた。当センターが平成28年に実施したアンケート調査の結果、自治体が保育の質の保障や向上より保育の量の拡充を優先していること、そうした取り組みと自治体の実施体制が関係していることが明らかになったⁱⁱⁱ。とりわけ、保育と幼児教育の担当部局を一元化した自治体は、保育の量だけでなく保育の質に関わる取り組みにも積極的である^{iv}。とはいえ、担当部局を一元化した自治体は4割弱にとどまっており、保育の質に関わる取り組みは今後の課題として残されている。

そこで、本稿では自治体が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、そうした取り組みをいかなる体制で支えているのかを検討する。具体的に、自治体の実施体制では幼児教育センター、保育の質に関わる取り組みでは幼児教育アドバイザーと研修を取り上げる。詳しくは後述するが、幼児教育センターは保育の質を向上させるための地域の拠点であり、幼児教育アドバイザーは保育・幼児教育施設と保育者を幅広く支援する職員である。幼児教育センター、幼児教育アドバイザー、研修に注目するのは、保育の質に関心がある自治体が積極的に推進しているからである。高知県では、高知県教育センター（幼児教育センター）を拠点として体系的な研修プログラムを用意し、幼保支援アドバイザー（幼児教育アドバイザー）が園内研修の支援などを行っている^v。

本稿で用いるデータは文部科学省委託研究のアンケート調査のデータである。委託研究の正式名称は、平成28年度「幼児教育の推進体制構築事業」の実施に係る調査分析事業である。当センターは本事業の採択自治体の取り組みと課題を把握するために、アンケート調査と現地調査を実施した。その成果報告書は文部科学省ホームページで入手可能である。

2. アンケート調査の分析^{vi}

アンケート調査は平成29年1月24日から2月10日にかけて、1785自治体を対象

に実施した。調査対象の内訳は 47 都道府県、1715 市町村（教育委員会の設置数）、東京 23 区である。調査の結果、回答数は 1097 自治体、回答率は 61%であった。アンケートの調査票は成果報告書に掲載している。以下では、幼児教育センター、幼児教育アドバイザー、研修のデータを順に紹介したうえで、それらがどのように関係しているのかを検討する。

（１）幼児教育センター

幼児教育センターとは「都道府県等が広域に、幼児教育の内容・指導方法等に関する調査研究、幼稚園教諭・保育士・保育教諭や幼児教育アドバイザーに対する研修機会の提供（幼児教育アドバイザー候補者の育成を含む）や相談業務、市区町村や幼児教育施設に対する助言・情報提供等を行う地域の拠点のこと」^{vii}である。今回の調査では、幼児教育センターという名称を用いない場合でも類似の機能を持つ機関を含めた。

平成 29 年 1 月時点で幼児教育センターを設置しているのは 43 自治体にとどまる（4%）。そのうち約 8 割の自治体では、教育委員会がセンターの設置に向けて最も重要な役割を果たし（77%）、センターの所管部局になっている（81%）。センターの主な業務は、幼稚園教諭・保育士などへの研修機会の提供（90%）、保幼小の連携の推進（88%）、市町村や園に対する指導助言（76%）、特別支援教育での専門機関との連携（54%）である。

幼児教育センターは一定の人員と予算を確保している。職員が 6 名以上（49%）、予算総額が 1000 万円以上（47%）のセンターが半分を占める。ただし、センター職員の 42%は非常勤職員であり、センター予算の

43%は国の補助金に依存している^{viii}。7 自治体では、予算の全額を国の補助金で賄っている。

（２）幼児教育アドバイザー

幼児教育アドバイザーとは「幼児教育の専門的な知見や豊富な実践経験を有し、域内の幼児教育施設等を巡回、教育内容や指導方法、環境の改善等について指導を行う者のこと」^{ix}である。今回の調査では、幼児教育アドバイザーという名称を用いない場合でも、同様の業務に従事する職員を含めた。

幼児教育アドバイザーを 1 名以上配置する自治体はわずか 4 分の 1 にとどまる（24%）。ほとんどのアドバイザーは保育者の経験を持っており（77%）、公立保育所（26%）と公立幼稚園（27%）の管理職経験者が多い。幼児教育センターの職員と同様に、アドバイザーの大部分は非常勤職員が占めている（68%）。幼児教育アドバイザーを育成するための研修はほとんどの自治体で行われていない（12%）。

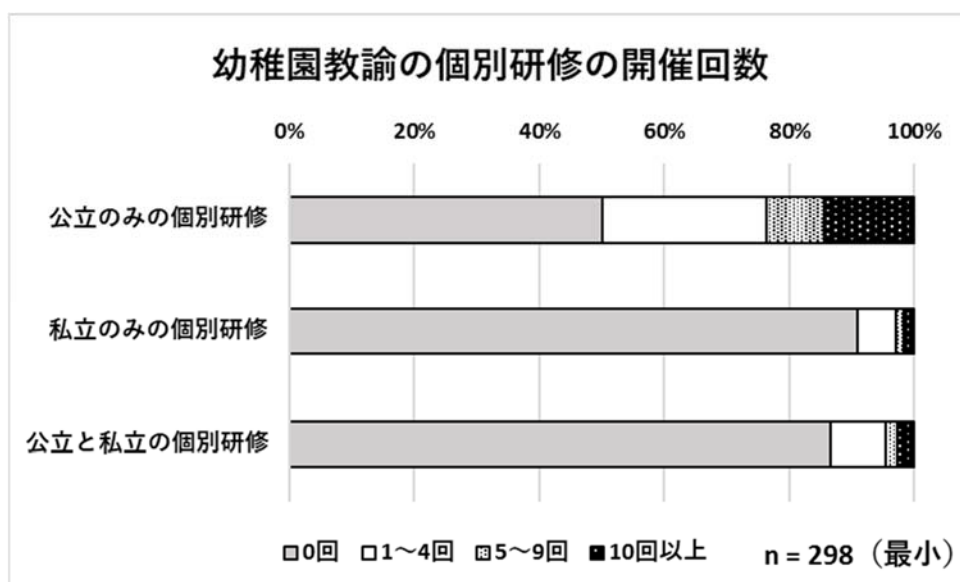
主な業務内容は、保育・幼児教育施設等の巡回助言（89%）、保幼小の連携に関する助言（74%）、研修の開催や講師（65%）、特別な支援を必要とする子どもへの支援（59%）で、幼児教育センターの取り組みと共通している。アドバイザーの訪問先（上位 3 つ）としては、私立より公立の保育・幼児教育施設の方が多い。公立幼稚園 60%に対して私立幼稚園 13%、公立認可保育所 62%に対して私立認可保育所 29%である。義務教育においても、公立小学校 29%に対して私立小学校 0%である。

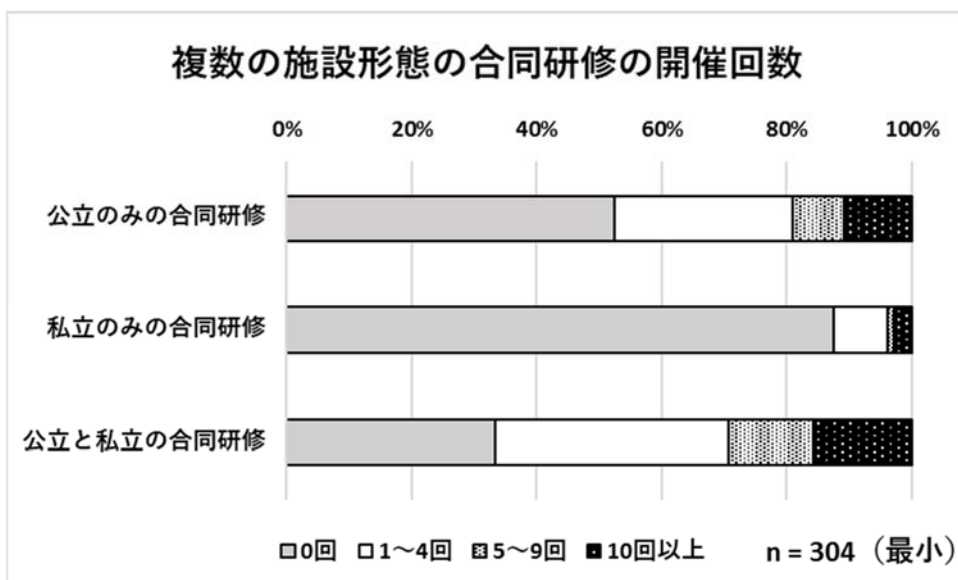
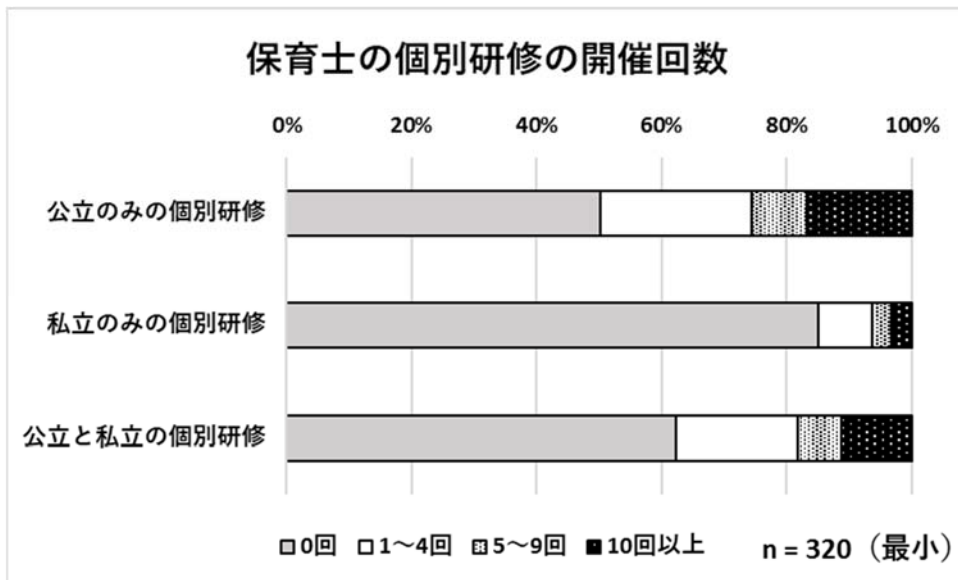
(3) 保育者への研修

今回のアンケート調査では、保育者への研修をまず個別研修と合同研修に分け、それらを研修の対象別に分類した。個別研修とは幼稚園教諭・保育士・保育教諭をそれぞれ対象にする研修のことである。個別研修の対象はさらに公立と私立に分けている。例えば、幼稚園教諭の個別研修は公立のみの研修、私立のみの研修、公立と私立の研修の3タイプである。また、合同研修とは複数の施設形態をまたぐ研修、すなわち幼稚園教諭・保育士・保育教諭のいずれかまたは全てを対象とする研修のことである。合同

研修の対象も私立と公立に分けている。

全体の傾向として、保育者の研修は私立より公立を対象とするものが多い。個別研修では、公立のみの幼稚園教諭、公立のみの保育士、公立と私立の保育士を対象とする研修を開催する傾向にある。私立の幼稚園教諭が参加できる研修(私立のみ・公立と私立)と保育教諭を対象とする個別研修は少ない。合同研修では、公立施設のみ、公立と私立の施設を対象とする研修が多く、職種の枠を超えた研修が広がりつつあることを示している。





(4) センター・アドバイザー・研修の関係
 幼児教育センター・幼児教育アドバイザー・研修がどのように関係しているのかを検討する。センターを設置した自治体では、保育の質の保障と向上に積極的に取り組むので、多くのアドバイザーを配置し育成すると考えられる。また、保育者の研修機会を増やすとともに研修の対象を拡大するだろう。研修の充実には、研修の講師や企画者を

務めるアドバイザーも貢献することができる。

こうした議論から三つの仮説を導く。第一に、センターを設置した自治体は、それ以外の自治体よりアドバイザーの配置数が多く、アドバイザーを育成するための研修を実施する。第二に、センターを設置した自治体は研修の開催回数が多く、公立と私立の両方を対象とする研修や、複数の施設形態

を対象とする合同研修を多く開催する。第三に、アドバイザーの配置数が多い自治体では、研修の開催回数、公立と私立の研修と合同研修の開催回数が多い。

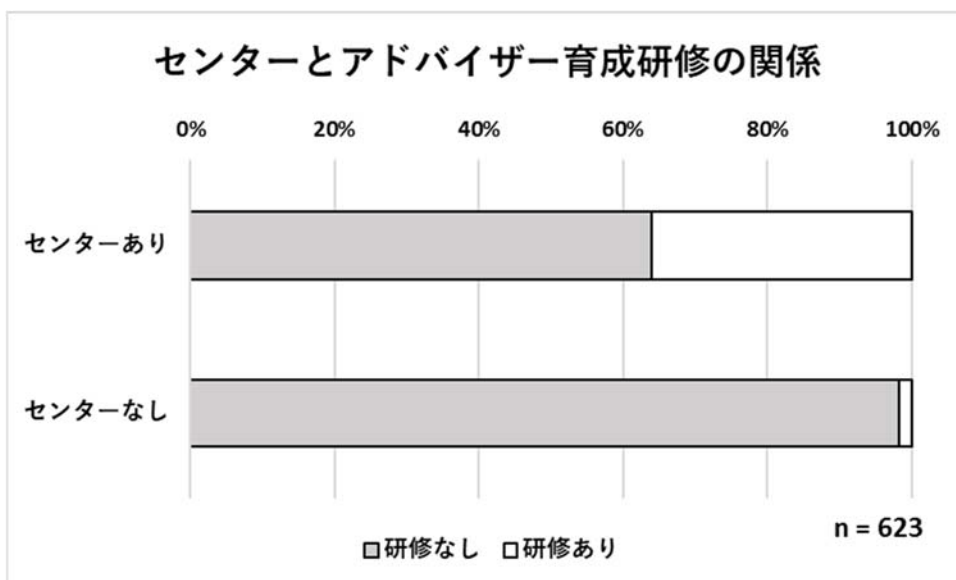
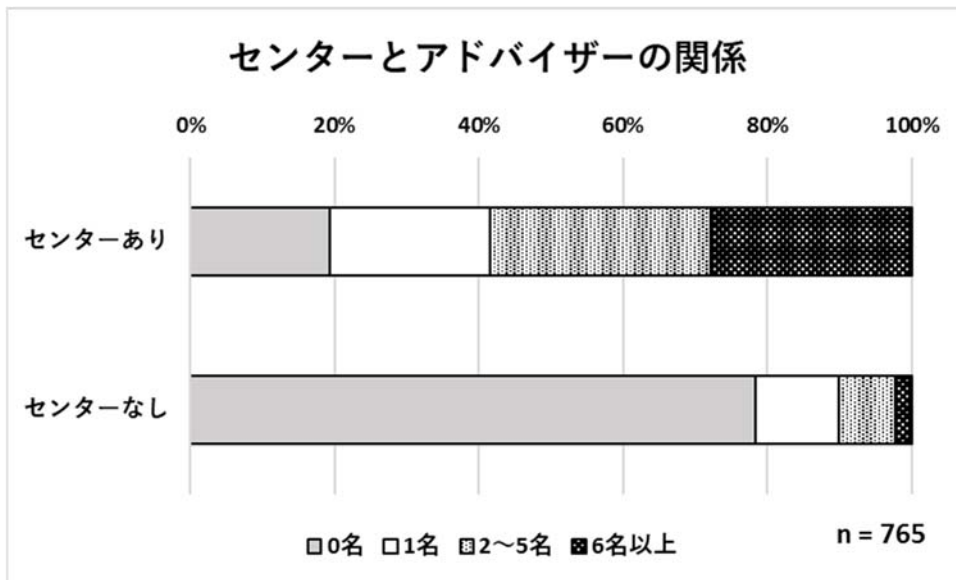
これらの仮説はクロス表と計量分析によって検証する。まず、クロス表による分析で、仮説のうちデータで確認できるものを絞り込み、それが見せかけの関係でないことを計量分析で示す。例えば、センターとアドバイザーの関係を検討する場合は、クロス表による分析でセンターの有無によってアドバイザーの配置数に差があることを確認したうえで、その差が他の要因の影響によるものでないことを計量分析で示す。

計量分析では、センター・アドバイザー・研修に影響を与える可能性がある要因を検討している。具体的には、自治体の実施体制と財政状況、保育・幼児教育施設の設置状況、社会経済環境である。その指標としては、担当部局の一元化の有無、財政力指数、幼児教育担当の指導主事の配置数、保育・幼児教育施設の設置数と私立の割合、人口（対数値）、65歳以上人口の割合、1～5歳人口の割合、DID人口比率、一般世帯の平均人員数、核家族世帯の割合、課税対象所得額を用いる[※]。計量分析によって、これらの要因の影響を考慮しても、センター・アドバイザー・研修が関係していることを示す。なお、クロス表による分析ではカイ二乗検定、計量分析では回帰分析と順序ロジットを用い

る。以下では、計量分析の結果、両側検定で統計的に5%有意水準を満たした関係を紹介する。

センター・アドバイザー・研修の関係について、三つの仮説はいずれも支持された。センターを設置した自治体は、それ以外の自治体よりアドバイザーの配置数が2.7人多く、アドバイザーを育成する研修を実施する傾向がある。加えて、公立と私立の両方を対象とする研修が11回、複数の施設形態を対象とする合同研修が5.9回多い。また、アドバイザーが1名増えると、研修の合計回数が2回、公立と私立の研修が0.8回多くなる。センターとアドバイザーがそれぞれ研修機会と研修対象を拡大していることが明らかになった。

ただし、この分析結果から、センターを設置すれば、アドバイザーが増加し研修も充実するとまでは言えない。本稿で示したのは因果関係ではなく相関関係に過ぎないからである。例えば、センターとアドバイザーの間に関係があることは示したが、センターを設置すればアドバイザーが増える、あるいはアドバイザーが増えるとセンターが設置されるという因果関係は実証できていない。



3. 結論

本稿では、一部の自治体が幼児教育センターを設置し、保育の質を向上させるための体制づくりを始めていることを明らかにした。センターを設置した自治体では、幼児教育アドバイザーを手厚く配置し、保育者への研修を充実させている。とはいえ、センターの設置やアドバイザーの配置は十分に進んではいない。

今後の課題は、自治体の取り組みが保育・

幼児教育施設やそこで働く保育者にどのような影響を与えているのかを検討することである。どれだけ多くのアドバイザーを配置したとしても、保育実践の改善につながらなければ保育の質が向上したと言えない。アドバイザーによる支援のあり方を含めて、各自治体の取り組みと保育者の反応を詳しく調査する必要がある。

ⁱ 前田正子(2017)『保育園問題』中公新書。

ⁱⁱ 一前春子(2017)『保幼小連携体制の形成過程』風間書房。

ⁱⁱⁱ 「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》」。最終アクセス平成 29 年 10 月 15 日。
http://www.cedep.p.u-tokyo.ac.jp/project_report/symposiumseminar/sympo_20160917/

^{iv} 近年、担当部局を一元化する自治体が増加していることを実証した研究として、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、p114-122。

^v 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』の実施に係る調査分析事業成果報告書」。最終アクセス平成 29 年 10 月 15 日。
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/yo

[uchien/1385242.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/yo)

^{vi} 本節の記述の一部は成果報告書の記述と重複している。

^{vii} 文部科学省 HP「幼児教育の推進体制構築事業」。最終アクセス平成 29 年 10 月 15 日。

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/yo
[uchien/1372594.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/yo)

^{viii} いずれも幼児教育センターを設置した自治体の平均値。

^{ix} 文部科学省 HP「幼児教育の推進体制構築事業」。

^x データソースは以下の通りである。担当部局の一元化の有無、幼児教育担当の指導主事の配置数、保育・幼児教育施設の設置数と私立の割合はアンケート調査のデータである。財政力指数は、総務省「平成 27 年度地方公共団体の主要財政指標一覧」である。それ以外の指標は地域別統計データベースである。