

保育政策の実施過程

関智弘

1. はじめに

本報告の目的は、子ども・子育て支援新制度（新制度）施行後、自治体がどのように保育政策に取り組んでいるのかを明らかにすることである。自治体の裁量を拡大する新制度の下では、自治体の取り組みに差が生じる可能性があるため、その実態を把握する必要がある。本報告では、平成 27 年度に発達保育実践政策学センターで実施した「乳幼児期の保育・教育の質保障に関する自治体調査」（自治体調査）のデータを用いて、首長と行政担当者の認識から自治体の子ども・子育て支援の実態を把握する。

自治体調査は首長と行政担当者を対象とする二つの調査（首長調査と担当者調査）で構成されている。その目的は、市区町村における子ども・子育て支援の現状と今後の課題を明らかにすることである。平成27年12月から平成28年3月にかけて、発達保育実践政策学センターが全市区町村の首長と子ども・子育て支援担当部局の行政担当者を対象として郵送法によるアンケート調査を実施した。東京23区を含む市区町村1741に2種類の調査票を配布し、577名の首長と811名の行政担当者から回答を得た。

結論を先取りすれば、本報告の主な知見は次の二点である。第一に、自治体は保育の量の拡充には積極的に取り組んでいるが、保育の質の保障と向上に関する取り組みは十分ではない。例えば、首長や行政担当者は認可保育所の整備や保育者の人材確保に前向きである一方で、保育・幼児教育アドバイザーの配置や保育者の研修支援には消極的である。第二に、子ども・子育て支援担当部局の幼保一元化を実現した自治体では、保育の量の拡充だけでなく保育の質の保障と向上にも取り組んでいる。自治体の実施体制が保育の量と質に影響することが示唆された。

なお、保育の定義については多くの議論があるが、さしあたり本稿では乳幼児期の保育と教育を広く含む概念として用いる。保育所・幼稚園・認定子ども園における保育と教育を広く意味する。また、子ども・子育て支援には自治体だけでなく民間企業や NPO など多様な主体が関わっているが、本稿では自治体に焦点を当てる。新制度施行後は、自治体が地域の子ども・子育て支援の司令塔としてより大きな役割を果たすことが予測されるからである。

2. 先行研究の整理

先行研究では保育政策が地域間や国家間で異なっており（松島 2015；久木元 2016）、それが社会を変化させることが明らかにされている（柴田 2016；山口 2016）。しかし、そもそも保育政策の違いがなぜ生じるのかは十分に検討されていない。国と自治体が保育政策の形

成と実施を分担する日本では、その地域差の原因を全国一律の政策に求めることはできない。あらゆる政策は実施過程において多様なアクターの影響を受けるので（伊藤 2015a）、自治体の実施過程に注目する必要がある。例えば、私立幼稚園所管部局に対するアンケート調査を実施した伊藤(2015b)では、首長と担当部局が私立幼稚園行政に影響を与えることが指摘されている。そこで、本稿でも首長と行政担当者が保育政策についていかなる認識を持っているのかを実証し、今後の研究のための基礎データを提供することを目指す。首長や行政担当者の認識を把握すれば、そうした認識が保育政策のアウトプットにどの程度反映されているのかを検証できるようになる。

● 分析の視点

本稿では保育の量と質という視点から自治体の取り組みを分析する。具体的には、自治体の取り組みを保育の量の拡充・保育の質の保障・保育の質の向上に関するものに整理する。保育の量の拡充とは、地域のニーズに応じて保育サービスの量を増やすことである。保育の質の保障とは、保育の質に関する国などの基準を満たすことである。保育の質の向上とは、保育の質に関わる取り組みを国などの基準より高い水準に向上させることである。実際にこれらの分類は重複する場合もあるが、保育の量と質を同時に追求するという新制度の狙いがどの程度達成されているのかを検証するために有用な視点であると考えられる。

3. 首長調査の概要

首長が福祉と教育に関する行政課題のうち重視しているのは高齢者福祉・地域福祉・子ども家庭福祉の三つである。これらの課題と比べて、乳幼児期の教育は半分程度しか重視されていない。主に子ども家庭福祉と乳幼児期の教育が保育に関係するので、首長が重視するのは福祉としての保育であって教育としての保育ではないと解釈できるかもしれない。その傍証として、約 7 割の自治体が総合教育会議で保育に関するテーマを 1 度も取り上げていないことを指摘できる。首長と教育委員会が就学前教育を含む教育全般について協議と調整を行う場である総合教育会議においてさえ、保育が議論されていない事実は首長の乳幼児期の教育に対する関心の低さを示している。

さらに、首長は保育政策のうち保育の量の拡充に積極的であるが、保育の質の保障と向上には消極的である。認可保育所の整備で保育サービスの量を増加させることに前向きである一方で、監査や外部評価の実施・認可保育所への移行・認可外保育施設の質の保障にはほとんど関心を持っていない。

4. 担当者調査の概要

自治体の取り組みとしては次の四点を指摘できる。第一に、自治体は保育の量の拡充に積極的であるが、保育の質の保障と向上には消極的である。保育者の人材確保で保育サービスの量を増加させる一方で、保育・幼児教育アドバイザーの配置、監査や外部評価の実施、研修時の代替要員の手当てといった保育の質に関わる取り組みは十分ではない。ちなみに、自

自治体の取り組みのトップは特別な支援を必要とする子どもへの支援である。

第二、保育・幼児教育アドバイザーは保育の質を向上させるために活動しているが、その配置数は不足している。保育・幼児教育アドバイザーとは、乳幼児期の保育・教育の質の向上のための取り組みや、地域住民の保育・教育施設への入園支援等を担当する職員である。常勤のアドバイザーを1名以上配置する自治体は15%に過ぎず、非常勤を合わせても28%にとどまる。アドバイザーの19%が私立幼稚園、59%が公設民営・民設民営の認可保育所、2割程度は認可外保育施設にも訪問しており、アドバイザーは公立だけでなく私立の保育施設も支援していると言える。その主な業務内容は保育所などへの巡回・助言、地域住民の相談への対応、保育所などの合同研修の開催である。

第三に、半数以上の自治体が保幼小の連携に積極的に取り組んでいる。そのうち37%では小学校入学前後の円滑な移行のための自治体独自のカリキュラムを作成し、24%では乳幼児期の全ての施設形態に共通の自治体独自のカリキュラムを持つ。第四に、新制度施行後の取り組みの変化を確認すると、自治体は施行前と比べて保育施設の多様化で保育の量を拡充するようになった。これに対し、地域独自の在宅子育て支援ニーズへのきめ細やかな対応、保育施設と近隣の小学校との連携はほとんど改善されておらず、保育の質が向上したと認識する自治体は約3割にとどまる。このように、首長の認識と同様に、自治体が保育の質より量を重視し新制度施行後に保育の量の拡充を優先している実態が浮き彫りになった。

5. 自治体の実施体制との関係

近年、一部の自治体では保育と幼児教育の担当部局を一元化する動きがあり、そうした実施体制の変化が自治体の取り組みと関係することを探索的に検討する。従来、自治体では首長部局が保育を、教育委員会が幼児教育をそれぞれ担当してきたが、自治体調査によると約4割の自治体が担当部局の幼保一元化を3通りの方法で進めている。すなわち、①教育委員会の幼児教育を新設の首長部局に移管する（首長部局に新設）、②首長部局の保育を教育委員会の既存部局また新設部局に移管する（教育委員会に新設・編入）、③教育委員会の幼児教育を既存の首長部局に移管する（首長部局に編入）という3パターンである。これらのうち①と②の実施体制をとる自治体は、従来通りの実施体制をとる自治体（一元化なし）と比べて子ども・子育て支援に積極的であると考えられる。大きな組織変更コストを払ってまで新しい実施体制を整備しているからである。①では担当部局の新設に庁内の合意を得る必要があり、②では首長部局から一定程度独立している教育委員会（行政委員会）と交渉しなければならない。

上記の予測はクロス表による分析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自治体の実施体制ごとに差がある取り組みを絞り込み、それが見せかけの差でないことを計量分析で示す。クロス表による分析ではカイ二乗検定、計量分析では順序ロジットを用いる。いずれも従属変数は自治体の取り組みで、その指標は「まったくそう思わない」から「とてもそう思う」までの5段階の順序尺度と、「ほとんど取り組んでいない」から「と

でも取り組んでいる」までの5段階の順序尺度である。

計量分析では、自治体の取り組みの差が他の要因によるものでないことを確認する。他の要因として検討するのは都市区分、自治体の財政状況と社会経済環境である。これらの要因は自治体の教育政策に影響を与えることが指摘されており（例えば大竹・佐野 2009）、乳幼児期の教育政策である保育政策でも同様の効果を持つ可能性がある。そこで、計量分析によって自治体の財政状況や社会経済環境の影響を考慮しても、自治体の実施体制ごとの差が存在することを示す。なお、ここでいう差とは全て統計的に有意な差であり、実施体制ごとの差が偶然とは言えない程度に存在することを意味する。

● 自治体の実施体制ごとの差

クロス表と計量分析の結果、自治体ごとの取り組みの差について次の四点が明らかになった。第一に、担当部局の一元化の方法として①「首長部局に新設」または②「教育委員会に新設・編入」を採用した自治体では、保育者の人材確保の対策で保育サービスの量を拡充している。第二に、①と②の実施体制をとる自治体は監査や外部評価の実施によって保育の質を保障している。第三に、①や②の実施体制を採用した自治体では、保育施設の合同研修・保育者の研修支援・保幼小の連携・保育施設への独自の財政補助・地域独自ニーズへの対応に積極的に取り組み、保育の質の向上を図っている。第四に、他の要因として検討した都市区分・自治体の財政状況や社会経済環境はほとんどの分析で統計的に有意な結果を得られなかった。すなわち、保育の量と質が自治体の財政状況に左右されるという常識的な理解は少なくとも本稿の分析では確認できなかった。このように、本稿の予測通り、①「首長部局に新設」または②「教育委員会に新設・編入」という実施体制を採用した自治体では、保育の量だけでなく保育の質の保障と向上にも積極的に取り組む傾向があった。

なお、この調査結果から、担当部局を一元化すれば自治体の取り組みが充実するとまでは言えない点に注意する必要がある。本稿で実証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。担当部局の一元化と自治体の積極的な取り組みの間に関係があることは示したが、担当部局を一元化すれば自治体の取り組みが積極的になる、あるいは子ども・子育て支援が充実した自治体が担当部局を一元化するという因果関係は実証できていない。

【参考文献】

- 伊藤修一郎(2015a)「公共政策の実施」『公共政策学の基礎』有斐閣。
- 伊藤良高(2015b)「地方自治体の幼児教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」『幼児教育行政学』晃洋書房。
- 大竹文雄・佐野平平(2009)「人口高齢化と義務教育支出」『大阪大学経済学』59(3)、p106-130。
- 久木元美琴(2016)『保育・子育て支援の地理学』明石書店。
- 柴田悠(2016)『子育て支援が日本を救う』勁草書房。
- 松島のり子(2015)『「保育」の戦後史—幼稚園・保育所の普及とその地域差』六花出版。
- 山口慎太郎(2016)「差分の差法で検証する『保育所整備』の効果」『岩波データサイエンス』3、p112-127。