

自治体における保育の質保証とその政治・行政要因
—全国自治体調査の結果から—

村上祐介（東京大学）

小玉重夫（東京大学）

1. 課題設定と問題関心

本報告は、保育の質の改善・向上が行われていると認識している自治体にどのような特徴があるのか、その特徴は都市化など社会経済要因だけでなく、政治・行政要因も同時に存在しているのかという問いを検討することを目的とする。具体的には、2015年に筆者らが全国の市区町村の首長・行政担当者に対して実施した質問紙調査の分析を行うことで、この問いに答える。

農村部を中心に少子高齢化が進む一方で、都市部では待機児童問題への対応など保育・子育て政策は、自治体（とりわけ都市部）における重要な政策課題の一つとなっている。特に保育の量的な拡大については、認定こども園や小規模保育、企業主導型保育など様々な施策が展開されており、その受け皿の拡大が進められている。その一方で、量的な拡大が優先されることで保育の質が十分に確保されないことが危惧されており、社会的のみならず学術的にもさまざまな問題が指摘されている（山邊・多賀・秋田編、2016）。

保育の質に関連する要因に関しては、保育学・心理学などでは保育士の研修、勤務環境や園レベルの様々な要因が指摘されるが、政治学的には国および自治体レベルで保育の質の確保・向上にどの程度取り組まれているかが重要であると思われる。本報告では、国家間比較というよりは日本国内の自治体間比較に焦点を当てる。実際には、保育の質に対する自治体の関心にはばらつきが大きいと思われるが、日本において保育の質の確保・向上に関する自治体の問題関心や施策がどの程度多様なのか、またいかなる要因が自治体の取り組みや姿勢の違いを生み出しているのかについては、学術的な調査研究が未だ少ない。他方で、どのような自治体が保育の質を重視する、あるいは重視しない傾向があるのかを明らかにすることは、保育政策研究のみならず、地方自治研究にとって意義があると思わ

れる。また、今後の保育の質向上の在り方を考えるための実践的な示唆も得られるかもしれない。

本報告では、報告者らが所属する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（Cedep）が2015年度末に実施した全国の市区町村の首長および子ども・子育て支援担当部局担当者への質問紙調査の結果を基に、保育の質保証に対する自治体の取り組み・姿勢の差異と、それを規定する諸要因を検討する¹。本調査は、保育政策に特化して実施した数少ない自治体レベルの全国調査であり、その概要については、同時に行った園レベルの調査と合わせて出版を予定している。

報告者らは、日本政治学会の分野別研究会「教育と政治」研究会において活動し、従来政治において外的な聖域とされてきた教育が政治と不可分な関係を持ちつつあることに着目し、その含意を探究してきた。その際、特に、教育と政治が相互浸透している教育政治の構図に切り込むことによって、教育の政治学の創成という新たな理論的地平を切り開くことをめざしてきた。具体的には、以下の三点を研究の柱として当面設定している。

①歴史と現実、教育の政治過程（教育をめぐる政治）

②教育と政治のインターフェース（政治と教育）

③政治教育、シティズンシップの実践（18歳選挙権以降の展開に着目）

本報告はこのうち、①と②にかかわる問題を、保育に着目することによって焦点化しようとするものである。

本報告での知見をあらかじめ述べておくと、第1に、保育の質の改善・向上が行われていると認識している自治体は少ないが、政令指定都市は比較的そうした認識を有する傾向がある。自治体の規模という社会経済的要因が保育の質の改善・向上に影響を与えていることがうかがえた。ただし、人口集中地区人口比（DID）や待機児童数などは本分析では影響がみられず、財政状況も保育の質確保とは関連がみられなかった。社会経済的要因の中でも、都市化度の程度や財政力よりも、自治体の類型による差異が大きかった。

第2に、保育の質の改善・向上が図られている自治体は、自治体規模などの社会経済的な要因が重要ではあるが、それを考慮してもなお、政治要因の影響が観察された。本報告

¹ 本報告では、関智弘氏（熊本県立大学講師、前・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特任助教）が作成したデータセットを基に一部修正を加えて分析を行った。関氏に感謝申し上げる。もちろん本報告の分析の責任は筆者らに帰する。

での分析では、首長の党派や直前の首長選挙で無投票当選であったことなどが、自治体における保育の質の改善・向上と関連があることが示唆された。この因果関係のメカニズムを解明することまでは本報告では行うことができなかったが、仮説的には、首長の支持基盤である政党がどこであるかや、首長をとりまく政治環境が多少なりとも競争的であることが重要であることが考えられる。本報告での知見として重要なことは、自治体レベルでの保育の質の改善・向上は、都市化の違いといった社会経済的要因だけで説明できるわけではなく、政治要因が関わっていることである。この点は、保育者や園のレベルだけに着目しがちな保育学等では知見が少ないが、保育の質の確保・向上の要因として、個々の保育者や園だけでなく、自治体のレベルまで見通して考えることが必要であることを明らかにした点で重要である。また、政治学的にも、いかなる政治要因がどのようなメカニズムで保育の質を規定しているのか、その知見の端緒を示している点で理論的・学術的な意義があると思われる。

本報告の構成は以下の通りである。1. では、本報告の概要と問題関心を述べた。2. では、保育の質とそれに関連する要因についての研究が何に着目して行われてきたのかを概観し、本報告の具体的な課題について説明する。3. では、本報告での分析で用いる質問紙調査についてその概要を述べる。4. では、質問紙調査のデータを用いて具体的な分析を行う。最後に 5. で本報告の結論と、(教育) 政治学的な含意を述べる。1. と 5. は村上と小玉が、2.～4. は村上が執筆を担当している。

2. 保育の質とそれに関連する要因

保育の質については国際的な比較研究が保育学等でもなされている。OECD では図表 1 に掲げたような整理がなされている(野澤ほか 2016、淀川・秋田 2016)。ただし、その定義については文化の違いにも依存しており、国・地域ごとの文脈によって保育の質は何かという問いに対する答えは異なることが考えられる(秋田・佐川 2011)。

図表 1 保育の質の諸側面

質の側面	内容
志向性の質	政府や自治体が示す方向性
構造の質	物的・人的環境の全体的な構造
教育の概念と実践	ナショナル・カリキュラム等で示される教育（保育）の概念や実践
相互作用あるいはプロセスの質	保育者と子どもたち、子どもたち同士、保育者同士の関係性（相互作用）
実施運営の質	現場のニーズへの対応、質の向上、効果的なチーム形成等のための運営
子どもの成果の質あるいはパフォーマンスの基準	現在の、そして未来の子どもたちの幸せ (well-being) につながる成果

出典：野澤ほか（2016）、402 頁

保育の質に関しては保育学・心理学を中心に多くの研究蓄積があるが、研究分野の特性上、主に保育者や園レベルで保育の質の在り方を考えることが多い。保育の質に関連する要因として、保育学・心理学では保育者の研修や労働環境、園レベルでのリーダーシップやマネジメントなどの変数について多くの研究があるが（野澤ほか 2016）、自治体レベルでの保育の質をどのように捉えるかについてはこの分野での知見は乏しいのが実情である。この点を補うには、研究分野の特性上、従来の保育学・心理学だけでは難しく、政治学的な研究、とりわけ地方自治研究などの視点が必要であると思われる。

本報告では、自治体レベルでの保育の質とその規定要因を検討する材料として、前述した Cedep が実施した 2015 年の全国自治体調査のデータを用いる。この調査では、首長と保育政策担当者に、保育の質の向上を課題と考えているか、子ども・子育て支援新制度施行後に保育の質の改善・向上がなされているかを尋ねており、首長および担当者の認識ではあるが、保育の質の確保・向上に関して一定のデータが収集されている。自治体レベルの保育の質に関してはその構成要素については研究が進んでいない点も多い。そのため、さしあたり首長や担当者の認識を保育の質を表す代替的な指標として用いることは、必ずしも最善ではないかもしれないが現時点での分析として意義はあるものとする。

Cedep による分析では、幼児教育・保育の担当部局が一元化されている自治体では、そうでない自治体に比べて保育の質の確保・向上への意識が高いことが明らかとなっている²。ただし、これはあくまで行政組織の一元化と保育の質との間に関連があることを示すに

² 2016 年 9 月 17 日に開催された Cedep 公開シンポジウム「今、日本の保育の真実を探る～九万人の保育者と千七百カ所の自治体関係者の声を聴く～」報告資料（URL は参考文献

留まっており、因果関係があるかどうかは未確定であるとしている。本報告では、他の社会経済要因や政治・行政要因を統制したうえでも、行政組織の一元化の有無が自治体における保育の質の確保・向上に関連しているかどうかを検証する。これが本報告の第1の課題である。

報告の第2の課題は、そのほかにどのような要因が自治体レベルでの保育の質の確保・向上と関連しているかを明らかにすることである。保育の量とは具体的には待機児童問題が主な課題であろうが、これは都市部で特に深刻であり、待機児童問題への対応に迫られる都市部の自治体では量の拡充を優先し、質の確保・向上が後回しになりがちであることが考えられる。このように、都市化の程度などの社会経済要因が保育の質と関連していることは容易に想像できるが、政治学的にはこれを考慮してもなお、政治・行政的な要因が自治体レベルでの保育の質を左右しているかが理論的関心となる。先に挙げた行政組織の一元化の有無は行政要因として挙げられるであろうし、そのほかには首長の党派性や議会の構成などが考えられる。自治体レベルでの保育の質の確保・向上に政治・行政の要因は関連があるのか、あるとすればそれはどのような要因であろうか。本報告ではワンショット・サーベイによる分析という限界はあるが、こうした点を分かる範囲で明らかにしていく。

3. 調査の概要

本報告で分析を行う質問紙調査の概要は以下の通りである。

・東京大学発達保育実践政策学センター（Cedep）が、全国の全ての市区町村（1718自治体）に対して郵送で質問紙を首長、子ども子育て支援担当部局担当者に送付

・調査時期：2015年12月～2016年3月

・回収数・回収率

（首長）回収数：577 回収率：33.6%

（子ども子育て支援担当部局担当者）回収数：811 回収率：47.2%

首長調査では、(1) 乳幼児期の保育・教育に関する首長の認識、(2) 子ども家庭福祉・

欄に記載)。

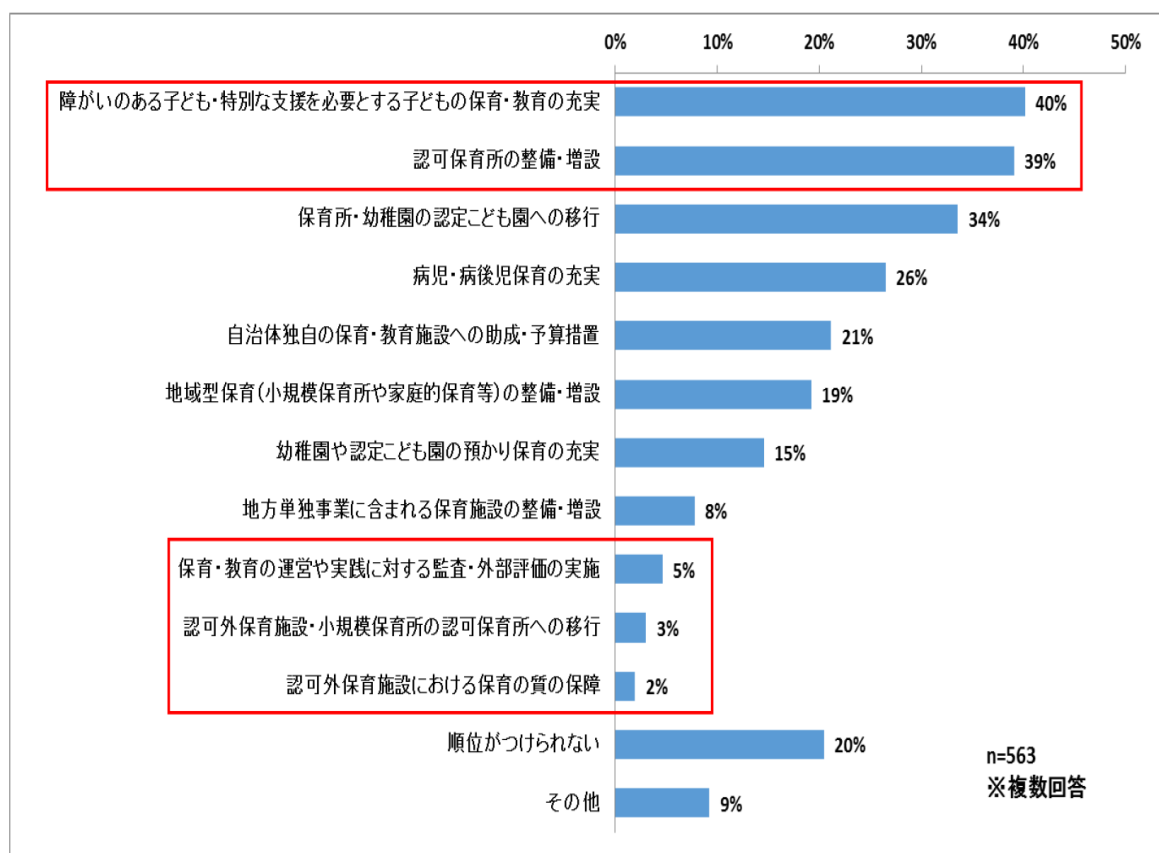
乳幼児期の教育への関心、を主に尋ねた。子ども子育て支援担当部局担当者調査（以下、担当者調査）では、(3) 自治体の取り組みの現状、(4) 保育・幼児教育アドバイザーの配置状況、(5) 子ども・子育て支援に関する担当部局の一元化の現状などについて質問を行った。

以下では、本報告での分析に関連する設問について、回答の大まかな傾向を述べておく。

首長調査では、乳幼児期の保育・教育に関する政策課題を3つまで挙げてもらった³。その結果は図表2で挙げた通りである。「認可保育所の整備・充実」や「保育所・幼稚園の認定こども園への移行」など、保育の量の拡大・充実に関する項目を挙げた自治体は3～4割であったのに対して、「保育・教育の運営や実践に対する監査・外部評価の実施」、「認可外保育施設・小規模保育所の認可保育所への移行」、「認可外保育施設における保育の質の保障」など、保育の質の確保・向上を政策課題として挙げた首長は2～5%と極めて少なかった。保育の質を優先的な課題としている首長は少数であることが分かる。

³ 設問文は、「乳幼児期の保育・教育に関する政策のうち、自治体で特に重点を置いて取り組むべき課題を3つ選んで下さい」。

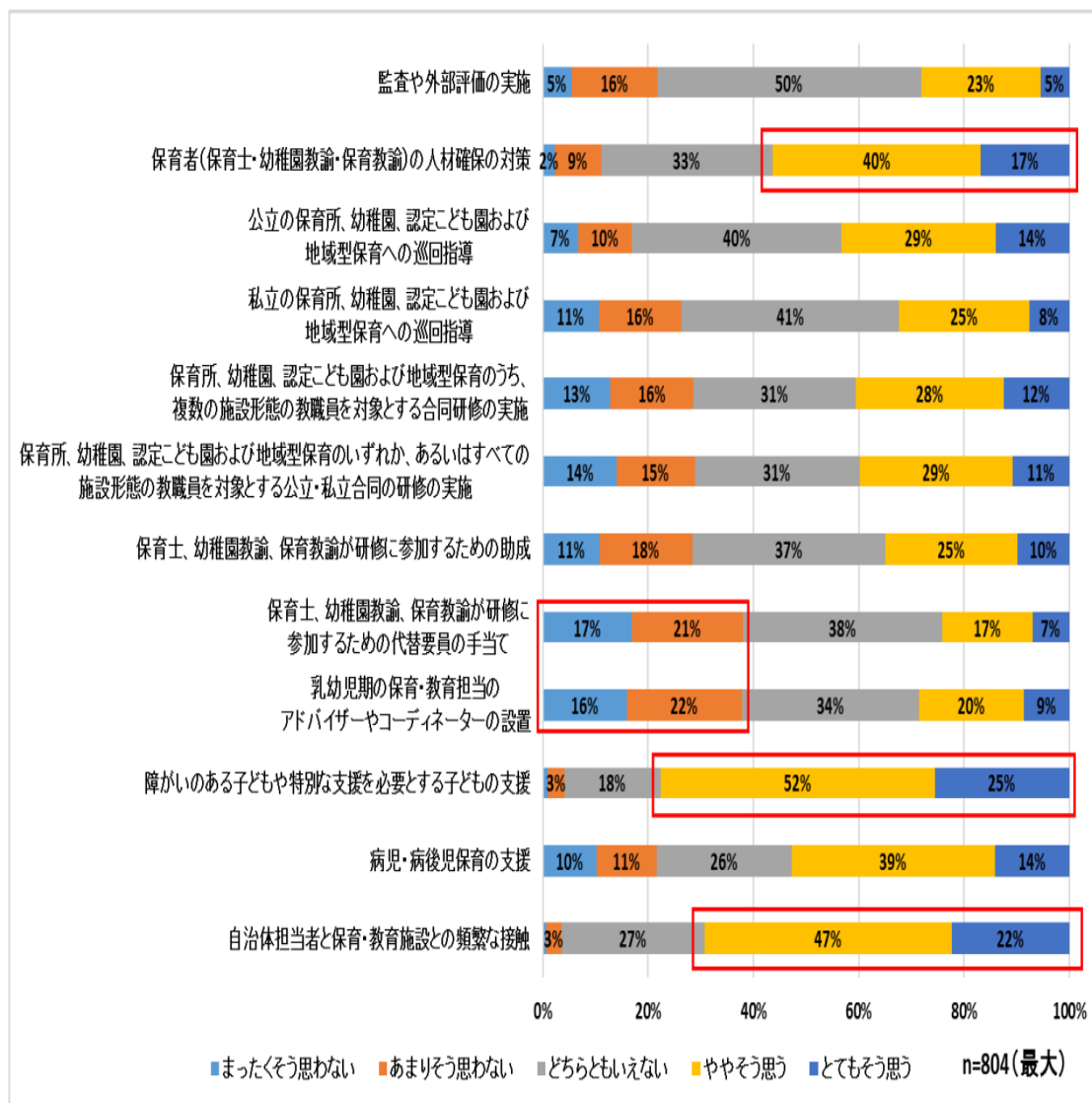
図表2 乳幼児期の教育・保育に関する政策のうち、自治体で特に重点を置いて取り組むべき課題（上位3位までを選択した割合）



出典：東京大学発達保育実践政策学センター（2016）

実際の取り組みも図表3にあるように、多くの自治体では保育者の人材確保、すなわち保育の量の充実は過半数の自治体が積極的に取り組んでいるが、保育者（保育士、幼稚園教諭、保育教諭）が研修に参加するための代替要員の手当てや、乳幼児期の保育・教育担当のアドバイザーやコーディネーターの設置は、積極的に取り組んでいる自治体は2割程度であり、逆に4割弱の自治体では積極的ではないとの回答であった。

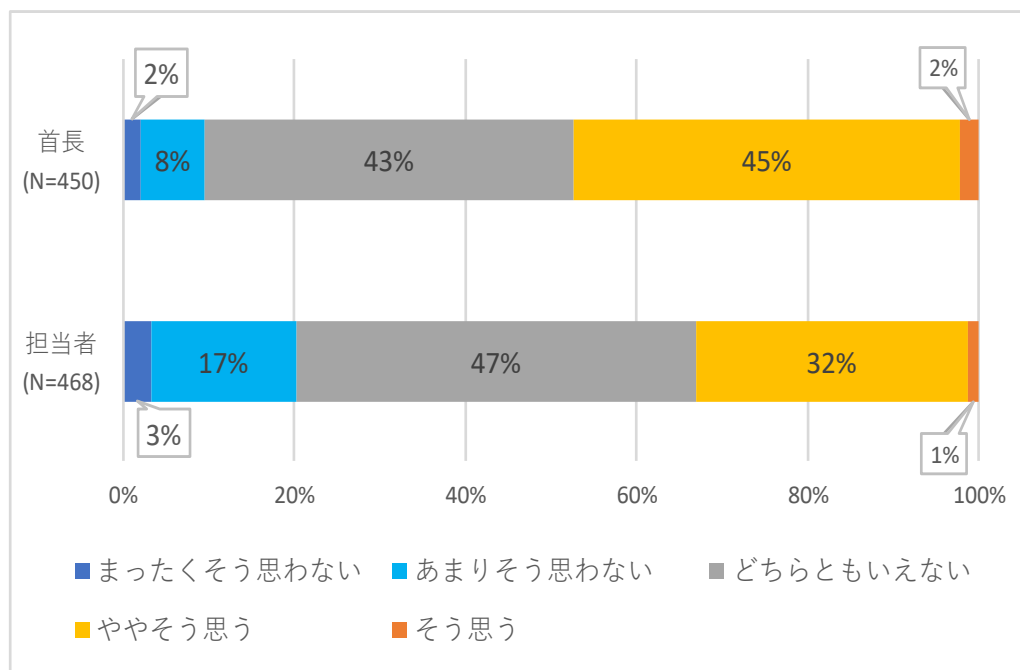
図表2 乳幼児期の教育・保育の質の保障や向上のために、自治体で積極的に取り組んでいるもの



出典：東京大学発達保育実践政策学センター（2016）

また、子ども・子育て支援新制度施行後、子育てや保育・教育の質の保障が進んだ・向上したと答えた自治体（担当者調査）は。首長調査では5割弱、担当者調査では3割強となっており、新制度施行後に保育の質が向上したと考える自治体は半数以下にとどまっている。もちろん、首長調査で5割弱、担当者調査で3割強という数値は、一定数の自治体では新制度施行後に保育の質向上が進んでいるとみることも可能かもしれない。

図表3 子ども・子育て支援新制度施行後に子育てや教育・保育の質が向上したか



出典：東京大学発達保育実践政策学センター（2016）を基に筆者作成

4. 保育の質を重視する自治体の特徴

4.1 保育の質に関する変数（従属変数）

前節で述べたように、新制度施行後1年弱の時点で、保育の質の確保・向上が進んでいるとみている自治体は首長調査で半数弱、担当者調査で3割程度であるが、一定数の自治体では質の確保・向上が進んでいるとの認識もみられた。新制度施行後に保育の質の確保・向上が進んでいると認識している自治体は、どのような特徴があるのだろうか。待機児童問題は都市部で社会問題化している課題であるため、主に都市化度の程度や自治体規模などの社会経済的要因で質の確保の度合いが決まっているのであろうか。それとも、そうした社会経済要因を統制したうえで、政治・行政要因が保育の質確保に関連しているのだろうか。

本研究で従属変数として用いる設問は、(1) 首長が保育の質確保・向上に関する施策に高い優先順位を与えているか、(2) 首長が新制度施行後に施行前と比べて子育てや保育・教育の質の保障が進んだ・向上したと認識しているか、(3) 担当者が新制度施行後に施行前と比べて子育てや保育・教育の質の保障が進んだ・向上したと認識しているか、の3つである。それぞれ詳細を述べると、第1に、自治体で特に重点的に取り組むべき課題とし

て、首長が保育の質の確保・向上に関する施策（具体的には「認可外保育施設・小規模保育所の認可保育所への移行」「保育・教育の運営や実践に対する監査・外部評価の実施」

「認可外保育施設における保育の質の保障（国の最低基準を上回る自治体独自の基準作成・監査等）」のいずれか1つ以上を上位3位（選択肢は12）に挙げているか否かである。これらの施策のいずれかを上位3位以内に挙げている回答を1、そうでない回答を0とした⁴。

第2に、首長が子ども子育て支援新制度施行後に、施行前と比べて「子育てや保育・教育の質の保障が進んだ・向上した」と認識しているかどうか（まったくそう思わない～そう思うの5件法）⁵である。そう思うを5、まったくそう思わないを1とした。

第3に、担当者調査において、施行前と比べて「子育てや保育・教育の質の保障が進ん

⁴ 設問文は以下の通り。

Q. 乳幼児期の保育・教育に関する施策に限定して、おうかがいします。下記のイ～ヲのうち、貴自治体で特に重点的に取り組むべき課題として、もっとも重要と思われるものから順番に3位まで選び、それぞれ空欄にご記入ください。順位をつけるのが難しい場合は、「0」とご記入ください。

イ. 認可保育所の整備・増設

ロ. 地方単独事業に含まれる保育施設の整備・増設

ハ. 地域型保育（小規模保育所や家庭的保育等）の整備・増設

ニ. 幼稚園や認定こども園の預かり保育の充実

ホ. 保育所・幼稚園の認定こども園への移行

ヘ. 認可外保育施設・小規模保育所の認可保育所への移行

ト. 障がいのある子ども・特別な支援を必要とする子どもの保育・教育の充実

チ. 病児・病後児保育の充実

リ. 自治体独自の保育・教育施設への助成・予算措置

ヌ. 保育・教育の運営や実践に対する監査・外部評価の実施

ル. 認可外保育施設における保育の質の保障（国の最低基準を上回る自治体独自の基準作成・監査等）

ヲ. その他（具体的に： ）

⁵ 設問文は、「子ども・子育て支援新制度施行後（平成27年4月以降）の自治体の取り組みについておうかがいします。下記の項目それぞれについて、施行前と比べてどの程度変わったと思われますか。もっともあてはまるものに一つずつ○をつけてください。わからない項目については、右端にチェックを入れてください」。今回の分析で取り上げた「子育てや保育・教育の質の保障が進んだ・向上した」を含めた9つの項目について質問を行っている。

だ・向上した」と認識しているかどうか（まったくそう思わない～そう思うの5件法）である。そう思うを5、まったくそう思わないを1とした⁶。

4.2 社会経済要因と政治・行政要因（独立変数）

独立変数としては、社会経済要因と政治・行政要因それぞれについて以下の変数を設定した。

〔社会経済要因〕

社会経済要因としては、保育の量に関わる問題については主に都市部で発生している。また、自治体の規模も保育の質確保に影響を及ぼしていると考えられる。このことから、政令指定都市、中核市をダミー変数として設定した。次に、都市化度として人口集中地区人口比（DID）、保育の量の問題がどの程度発生しているかを示す指標として待機児童数を投入する。また、自治体の財政状況によって保育の質の確保・向上に投入できる資源が異なる可能性があるため、これを示す指標として財政力指数を投入した⁷。

〔政治・行政要因〕

政治・行政要因については、先行研究（Cedep での分析）から、幼児教育・保育を担当する行政組織が首長部局あるいは教育委員会に一元化されているか否かを変数として設定する。先行研究では、行政組織の一元化と保育の質の確保には関連があることが示唆されていたが、他の変数が統制されておらず、因果関係があるかどうかはまでは分かっていない。本分析では、社会経済要因や他の政治・行政要因も考慮したうえで、行政組織の一元化が保育の質の確保・向上に独立して影響を及ぼしている可能性があるかどうかを検討する。

また、首長選挙の際の公約や施政方針として、教育や福祉を上位3位までに挙げている

⁶ 設問文は、「下記の項目それぞれについて、施行前と比べてどの程度変わったと思われますか。もっともあてはまるものに1つずつ○をつけてください」。「子育てや保育・教育の質の保障が進んだ・向上した」を含めて12の項目について質問を行っている。

⁷ なお、独立変数間の相関が高いことによる多重共線性については、本報告の分析では特に問題はみられなかった。

かどうか変数として取り上げる⁸。教育や福祉の優先順位が高ければ、保育の質の確保・向上に首長が関心を強く持っているかもしれない。公約や施政方針は自治体の政策形成にとって重要であり、そこでの教育・福祉の優先度は保育の質に関連を有している可能性があると考え、変数として取り上げる。

そのほかには、首長の支持党派、直前の首長選挙における得票率（無投票当選か否かも含む）、議会の革新議席率を取り上げる。首長の支持党派は、保育の質に対する考え方に影響を及ぼしているかもしれない。稗田（2014）では、政権のイデオロギー位置によって育児休業制度の扱いに違いがあるのではないかとすることを仮説として提示しており、こうした党派性・イデオロギーによる施策の違いが生じる可能性を考慮して、首長の党派性を独立変数とする⁹。

直前の首長選挙における得票率は、首長の政治的な安定性の高低（直前選挙で圧勝していれば、辛うじて当選した場合と比べて、相対的に次の選挙でも当選可能性が高いことが見込まれる）によって、保育政策を重視するか否かが変わる可能性があると考えた。保育政策は特定の世代に対してはアピールできるが、その他の世代には他の政策（高齢者福祉など）を前面に出した方が有利であると思われる。したがって、政権の安定性が低く次の選挙での当選に意識を強く向ける必要がある場合、一般的には保育政策よりも高齢者向け

⁸ 設問文は以下の通りである。

公約や施政方針として挙げておられる内容として、下記のイ～ヨのうちもっとも重要と思われるものから順番に3位まで選び、それぞれ空欄にご記入ください。順位をつけるのが難しい場合は、「0」とご記入ください。

イ. 財政 ロ. 行政改革 ハ. 都市計画 ニ. 公共事業 ホ. 環境
ヘ. 医療 ト. 福祉 チ. 教育 リ. 文化 ヌ. 雇用
ル. 治安対策 ヲ. 防災 ワ. 農林水産業 カ. 農林水産業以外の産業
ヨ. その他（具体的に： ）

⁹ 保守ダミーは、自民・民主のみから推薦または支持の場合に1、それ以外は0、革新ダミーは、公明・共産・社民のみから推薦または支持の場合に1、それ以外は0、保革相乗りダミーは、保守と革新の両者から推薦または支持の場合に1、それ以外は0、無所属ダミー：保守と革新のいずれからも推薦または支持がない場合に1、それ以外は0を付した。公明をどう取り扱うかは難しいが、自治体レベルでは必ずしも与党とは限らない場合があること、また公的サービスへの支出を比較的重視する傾向がある点で共産、社民と共通する特徴もあることから、革新ダミーに含めた。革新ダミーは、保育への公的支出を重視する傾向がある政党の支持・推薦を受けた首長であるとの解釈も可能かもしれない。

の施策など別の政策を訴えた方が得策かもしれない。なお、市区町村では無投票当選が多く、その場合直前選挙の得票率が存在しない。そのため、無投票当選のダミー変数も設け、得票率（無投票当選のケースは分析から除外）と、無投票当選（無投票当選であれば1、それ以外は得票率にかかわらず一律で0）のそれぞれを投入した別々のモデルを立てる。議会の革新議席率は、首長と議会との関係や議会の党派構成が政策の帰結に影響を及ぼすことが先行研究でも指摘されていることから（曾我・待鳥 2007）、議会の革新議席率（公明、共産、社民）も変数に加える。

4.3 分析

以上の変数を用いて、保育の質を政策課題として重視しているか、また子ども・子育て支援新制度施行後に保育の質の向上がみられると認識しているかについて、ロジスティック回帰および順序ロジットを用いて分析を行った。用いた変数の記述統計量は図表4に示した通りである¹⁰。

¹⁰ 各変数のデータ出所は次の通りである。

政令指定都市・中核市ダミー：総務省「地方公共団体の区分」から作成

人口集中地区人口比（DID）：地域統計データベース

待機児童数：「保育所等関連状況取りまとめ（平成27年4月1日）」

首長党派、議会革新議席率、直前首長選挙得票率、無投票当選：地方自治総合研究所『全国首長名簿』2015年版

その他の変数は質問紙調査のデータに基づく。

図表 4 記述統計量

変数	N	平均値	標準偏差	最小値	最大値
[従属変数]					
質確保が課題（首長）（ダミー）	279	0.10	0.30	0	1
質の確保・向上（首長）	273	3.40	0.77	1	5
質の確保・向上（担当者）	279	3.23	0.75	1	5
[独立変数]					
政令指定都市（ダミー）	281	0.04	0.19	0	1
中核市（ダミー）	281	0.06	0.24	0	1
人口集中地区人口比（DID）	281	49.72	34.22	0	100
待機児童数	281	33.19	81.32	0	625
財政力指数	273	0.66	0.25	0.12	1.48
（ベースカテゴリ：一元化なし）					
新規の首長部局に一元化（ダミー）	281	0.23	0.42	0	1
既存の首長部局に一元化（ダミー）	281	0.18	0.39	0	1
教育委員会に一元化（ダミー）	281	0.06	0.25	0	1
福祉・教育に重点（ダミー）	277	0.54	0.50	0	1
（ベースカテゴリ：首長党派・保守）					
首長党派・革新（ダミー）	281	0.06	0.25	0	1
首長党派・相乗り（ダミー）	281	0.31	0.46	0	1
首長党派・無所属（ダミー）	281	0.56	0.50	0	1
議会革新議席率	281	0.22	0.09	0	0.52
直前首長選挙得票率（%）	206	58.57	12.80	29	90.4
無投票当選（ダミー）	281	0.27	0.44	0	1

出典：筆者作成（以下の図表も同様）

図表 5 は、いかなる首長が保育の質確保・向上を優先的な政策課題に挙げているのかについて分析を行った結果である。本報告で用いたモデルは必ずしも上手く当てはまっておらず、モデル自体も有意に達していなかった。図表 5 は無投票当選を独立変数に加えたモデルであるが、直前首長選挙得票率を投入しても結果は同じであった。

図表5 保育の質確保・向上を優先的な政策課題に挙げた首長
(ロジスティック回帰分析)

	係数	標準誤差
政令指定都市（ダミー）	-0.13	1.21
中核市（ダミー）	0.67	0.78
人口集中地区人口比（DID）	0.01	0.01
待機児童数	-0.01	0.01
財政力指数	0.01	1.21
新規の首長部局に一元化（ダミー）	0.43	0.54
既存の首長部局に一元化（ダミー）	0.09	0.63
教育委員会に一元化（ダミー）	0.96	0.75
福祉・教育に重点（ダミー）	0.08	0.46
首長党派・革新（ダミー）	-0.72	1.25
首長党派・相乗り（ダミー）	-0.26	0.77
首長党派・無所属（ダミー）	-0.56	0.74
議会革新議席率	1.22	3.36
無投票当選（ダミー）	-0.36	0.55
定数項	-2.61	1.14 **
* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01		
Log likelihood	-78.82	
N	267	
LR chi2(13)	8.37	
Prob > chi2	0.87	
Pseudo R2	0.05	

この要因としては、保育の質確保・向上を優先的な政策課題に挙げた首長が9%程度と少ないこと、監査・外部評価の実施や認可外施設の認可施設への移行、認可外施設に対する自治体独自の基準の作成など、自治体によってはあまり必要性を感じない、あるいは実施のハードルが高い、といった背景があったことが考えられる。従属変数の定義によっては、本報告でのモデルで説明ができる可能性はあるが、今回は保育の質確保・向上の優先順位を規定する要因については明らかにならなかったといわざるをえない。

次の図表6は、子ども・子育て支援新制度施行後に保育の質保障の向上がみられたと認識している首長についての分析である。従属変数が5件法での設問であったため、順序ロジットで分析を行った結果、政令指定都市は1%水準で正の係数を取るとともに、無投票

当選については5%水準で負の係数を示した¹¹。すなわち、政令指定都市では子ども・子育て支援新制度施行後に保育の質が向上したとの認識が他の自治体区分に比べて多く見られることが分かる。待機児童問題が発生し、量的整備に追われているイメージのある政令指定都市であるが、新制度施行後の変化ではむしろ保育の質が向上したと考える傾向がある。

図表6 新制度施行後に保育の質保障の向上を認識（首長）
（順序ロジット）

	係数	標準誤差
政令指定都市（ダミー）	1.99	0.82 **
中核市（ダミー）	0.03	0.53
人口集中地区人口比（DID）	0.00	0.01
待機児童数	0.00	0.00
財政力指数	-1.06	0.66
新規の首長部局に一元化（ダミー）	0.43	0.32
既存の首長部局に一元化（ダミー）	-0.24	0.32
教育委員会に一元化（ダミー）	-0.05	0.52
福祉・教育に重点（ダミー）	0.13	0.25
首長党派・革新（ダミー）	-0.91	0.69
首長党派・相乗り（ダミー）	-0.75	0.56
首長党派・無所属（ダミー）	-0.71	0.53
議会革新議席率	-0.81	1.87
無投票当選（ダミー）	-0.73	0.28 **
閾値1	-5.43	0.84
閾値2	-3.64	0.73
閾値3	-1.33	0.70
閾値4	2.39	0.76
* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01		
Log likelihood	-277.54	
N	261	
LR chi2(13)	26.31	
Prob > chi2	0.02	
Pseudo R2	0.05	

¹¹ なお、無投票当選の代わりに直前首長選挙得票率を投入したモデルでも分析したが、得票率は有意にならず、他の変数についても同様の結果であったため、図表には掲載していない。

また、無投票当選は中・小規模自治体で多く、そうした自治体では待機児童問題がそれほど深刻ではないため、新制度による変化が小さかった可能性がある。ただ、分析では都市化の程度を示す人口集中地区人口比（DID）や、量的ニーズを示す待機児童数も独立変数に加えており、人口はいずれの従属変数もほとんど影響がなかったため独立変数に加えていない。したがって、都市化度や自治体規模などが統制されたうえでなお無投票当選の影響が出ているとも考えられ、そうであるならば、首長選挙をめぐる無競争状態や政治的な安定性の高さといった要因があると、保育の質向上に対して意識が向きにくくなるといったことがあるのかもしれない。換言すれば、量的整備ができればそれで良しとする、もしくは保育の量・質の両方に対して意識が高まらない、というメカニズムが働いている可能性が指摘できよう。

なお、財政力指数については5%水準では有意ではなかったが($p=0.11$)、95%信頼区間の値は-2.36~0.24となっており、ほぼ負の値を取っている。財政力指数が高いほど、保育の質保障の向上を認識していない傾向があるといえる。財政が豊かな自治体の首長は、新制度施行後に保育の質向上を実感していないようである。新制度は財政力があまりない自治体にとって、質向上の効果がより大きかった可能性もある。

図表7と図表8は、子ども・子育て支援施策の担当者に対して新制度施行後に保育の質保障の向上がみられたかどうかという認識を尋ねた設問の分析結果である。それぞれ図表7は直前首長選挙得票率、図表8は無投票当選を投入したモデルである。分析としては、首長への認識を尋ねた設問と同様に、政令指定都市は質の向上を認識していることが多いことが明らかとなった。政令指定都市では、首長と担当者の両方が新制度施行後に保育の質が向上したと感じていることが多い。

そのほかには、首長の党派性も関連がみられた。分析では革新、保革相乗り、無所属の首長は、保守政党の支持・推薦を受けた首長に比べて、保育の質向上を認識していない傾向がみられるという結果であった。裏返していえば、首長が保守である自治体の担当者は、無所属も含めたそれ以外の首長と比べて、新制度施行後に保育の質の向上を感じていることが多いという結果であった。

市区町村の場合、保守系であっても無所属の首長が多く、今回のサンプルでも過半数は無所属首長である。今回の分析結果をどう捉えるかはいくつかの解釈がありうる。イデオロギー的な要因ということももちろん考えられるが、保守首長は革新首長などに比べて、保育の質に対する評価が比較的甘めであるという可能性もある。本分析ではそのメカニズ

ムまでは検討することができないが、分析の関心からいえば、首長の党派性が社会経済要因や行政要因と独立に保育の質向上（の認識）に関連している可能性があることが重要である。

なお、図表 5 から図表 8 までの一連の分析では、行政組織の一元化による違いはいずれも観察されなかった。他の社会経済要因や政治要因を考慮すると、今回の計量分析では行政要因による影響は確認されなかったが、行政組織の一元化が保育の量や質に与える影響の有無や内容については、質的な分析も含めてさらに検討する必要がある。

図表 7 新制度施行後に保育の質保障の向上を認識（担当者）
（順序ロジット、得票率を独立変数としたモデル）

	係数	標準誤差
政令指定都市（ダミー）	3.13	1.01 ***
中核市（ダミー）	0.90	0.59
人口集中地区人口比（DID）	0.01	0.01
待機児童数	0.00	0.00
財政力指数	-0.29	0.81
新規の首長部局に一元化（ダミー）	0.12	0.36
既存の首長部局に一元化（ダミー）	-0.09	0.40
教育委員会に一元化（ダミー）	0.19	0.62
福祉・教育に重点（ダミー）	-0.37	0.30
首長党派・革新（ダミー）	-1.45	0.75 *
首長党派・相乗り（ダミー）	-1.02	0.56 *
首長党派・無所属（ダミー）	-1.07	0.51 **
議会革新議席率	-2.07	2.19
直前首長選挙得票率	0.01	0.01
閾値1	-4.99	1.14
閾値2	-2.57	1.00
閾値3	-0.12	0.98
閾値4	4.29	1.21

* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

Log likelihood	-199.93
Number of obs	193
LR chi2(13)	31.14
Prob > chi2	0.01
Pseudo R2	0.07

図表 8 制度施行後に保育の質保障の向上を認識（担当者）

（順序ロジット、無投票当選を独立変数としたモデル）

	係数	標準誤差
政令指定都市（ダミー）	3.06	0.93 ***
中核市（ダミー）	0.64	0.53
人口集中地区人口比（DID）	0.01	0.01
待機児童数	0.00	0.00
財政力指数	-0.35	0.65
新規の首長部局に一元化（ダミー）	0.01	0.30
既存の首長部局に一元化（ダミー）	-0.16	0.32
教育委員会に一元化（ダミー）	0.20	0.51
福祉・教育に重点（ダミー）	-0.06	0.25
首長党派・革新（ダミー）	-1.03	0.65
首長党派・相乗り（ダミー）	-1.03	0.51 **
首長党派・無所属（ダミー）	-0.90	0.47 *
議会革新議席率	-1.90	1.87
無投票当選（ダミー）	-0.04	0.27
閾値1	-5.57	0.88
閾値2	-2.71	0.67
閾値3	-0.41	0.65
閾値4	3.72	0.86
* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01		
Log likelihood	-285.75	
Number of obs	267	
LR chi2(13)	26.98	
Prob > chi2	0.02	
Pseudo R2	0.05	

5. 結論

本報告での分析結果を改めてまとめる。本報告では、首長が保育の質を政策課題として重視しているか、また首長や子ども・子育て支援政策の担当者が子ども・子育て支援新制度施行後に保育の質が施行前と比べて向上したと認識しているかどうかを従属変数として、社会経済要因や政治・行政要因がそうした認識にいかなる影響を及ぼしているのかを検討した。

先行研究では、行政要因、とりわけ行政組織の一元化による違いが保育の質の向上と関連を持っていることが示唆されていたが、社会経済要因や政治要因なども合わせて考慮し

た今回の分析では、行政組織の一元化についてはその影響は必ずしも観察できなかった。一方で、社会経済要因では、待機児童数といった保育の量的ニーズや、都市化の程度よりも、むしろ政令指定都市で保育の質の向上を感じる傾向があるなど、自治体の類型によって差異がみられることが示唆された。

また、社会経済要因を考慮してもなお、政治要因が新制度施行後の保育の質の向上に影響があることが分析から示唆された。具体的には、首長の党派が保守である場合に、無所属も含めたそれ以外の党派に比べて保育の質向上が認識されていた。また、直前の首長選挙が無投票である、あるいは教育・福祉が公約や施政方針で重点施策とされている場合、保育の質向上がみられない傾向があった。これらの知見がいかなる背景やメカニズムで生じているのかは十分に明らかにできない点が多く、今後の検討が必要である。ただ、先行研究で指摘された行政組織の形態や、保育の質に影響することが多いと考えられる都市化の程度や保育の量的ニーズ、財政力の多寡といった社会経済要因とは独立に、政治要因の違いが保育政策の質に影響を及ぼしていることを実証的に明らかにしたことは、本報告で得られた知見の一つであると思われる。

本論文の知見から得られる含意としては、自治体の規模や財政状況、都市化度の違いなどが保育の質の高低を規定している可能性はあるが、同時に政治的な要因も影響していることが考えられるため、保育の質を向上させるためには社会経済的要因と政治要因の両方を考慮に入れて自治体のインセンティブを高めるような施策を展開することが求められる。同じような施策であっても、首長の特性や政治的状况によってその効果は異なる可能性があるだろう。

また、保育学や心理学においては保育の質に関連する要因を考える際に、保育者の研修、労働環境、園レベルのマネジメントなどが取り上げられることが多い。一方で政治学的な視点からは、それらを取り巻く社会経済環境や、自治体レベルの政治行政なども視野に入れる必要があると考えられるが、本報告の実証分析でもそうした視点が重要であることが明らかとなった。政治学の立場から、保育者や園レベルだけでなく、自治体や国などのマクロな要因が保育の質にいかなる影響を与えるかを明らかにすることは、保育政策への実践的な貢献を考えるうえでも重要であることが含意される。

もっとも本報告での分析結果からは、残された課題も数多く指摘できる。一つは、政治・行政要因が保育の質に影響していたとして、それがなぜ、どのようなメカニズムで生じているのかは、本報告ではあまり取り上げることができなかった。この点は政治学的な

視点に立った保育政策の分析で重要な課題であろう。もう一つは、保育学・心理学といった、保育の質を伝統的に深く扱ってきた分野との知見の接合である。たとえば保育の質については本報告では首長や担当者の認識を変数として扱ったが、保育者や園のレベルに限定すれば、保育学・心理学ではより精緻な議論が存在するのも事実である。こうした知見を政治学的な分析にどのように取り込むかが課題となる。また、本報告の分析結果と先行研究の知見を統合して考えると、保育の質は保育者、園、自治体、国などマルチレベルな要因が相互に影響していることが想定される。従来の研究では保育者および園のレベルと、自治体および国のレベルの分析が分離しており、いずれか一方のみを取り上げることが多いが、これらをどのように統合して分析するかは保育政策や保育の質を分析するうえでの学際的な研究課題であるといえよう。

以上のような本報告によって明らかにされた課題は、教育政治学の創成において、冒頭で述べた教育・保育の政治過程（教育・保育をめぐる政治）と、教育・保育と政治のインターフェース（政治と教育・保育）のそれぞれに即して、重要な知見を与えるものであったといえることができる。

すなわち第一に、教育・保育をめぐる政治に関していえば、政治要因が保育の質の向上に影響があること、具体的には、首長の党派が保守である場合に、無所属も含めたそれ以外の党派に比べて保育の質向上が認識されていたという本報告の知見をいかに掘り下げるかという問題がある。従来の研究では、保育者および園のレベルと、自治体および国のレベルの分析が分離されてきたため、この問題へのアプローチが妨げられていた。教育（保育）政治学の創成はこの点を解決する可能性を持つ。

また第二に、そもそも首長らの行政担当者が保育の質向上を認識する場合と、保育者や園のレベルにおいて保育の質が認識される場合との間に認識のずれや葛藤があるのかどうかという、教育・保育と政治のインターフェースの問題が浮き彫りになったという点も、本報告で得られた成果であると言える。

報告者らが所属する東大の Cedep では、昨年度から「まちの保育園」と連携して「コミュニティコーディネーター講座」を開催し、保育とまちづくりをつなぐメゾレベルのアクションリサーチに着手しているが、こうした試みを通じて、教育・保育と政治のインターフェースを探究する作業をさらに進めていきたい。

〔付記〕本研究は、日本政治学会分野別研究会「教育と政治」研究会による成果の一部で

ある。

参考文献

秋田 喜代美・佐川 早季子（2011）「保育の質に関する縦断研究の展望」『東京大学大学院教育学研究科紀要』51:217-234.

曾我 謙悟・待鳥 聡史（2007）『日本の地方政治：二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.

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（2016）「今、日本の保育の真実を探る～九万人の保育者と千七百カ所の自治体関係者の声を聴く～」発達保育実践政策学センター公開シンポジウム資料、2016年9月17日.

稗田 健志（2014）「左派・右派を超えて?：先進工業21カ国における育児休業制度の計量分析」『レヴァイアサン』(55):87-117.

野澤 祥子・淀川 裕美・高橋 翠・遠藤 利彦・秋田 喜代美（2016）「乳児保育の質に関する研究の動向と展望」『東京大学大学院教育学研究科紀要』56:399-419.

淀川 裕美・秋田 喜代美（2016）「代表的な保育の質評価スケールの紹介と整理」Siraj-Blatchford Iram・Kingston Denise・Melhuish Edward C.（秋田 喜代美・淀川 裕美 訳）『「保育プロセスの質」評価スケール：乳幼児期の「ともに考え、深めつづけること」と「情緒的な安定・安心」を捉えるために』明石書店.