

自治体における取り組みが幼児教育の質の向上に与える影響：幼児教育の一元化と幼児教育センターの役割に着目して

その他のタイトル	An examination of the impact of local government initiative to the quality improvement of early childhood education, focusing on the function of ECEC integration and ECEC center
著者	佐々木 織恵, 阿部 慶徳, 村上 祐介
雑誌名	東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢 = The Journal of Educational Administration Graduate School of Education, The University of Tokyo
巻	39
ページ	87-97
発行年	2019-10-31
URL	http://doi.org/10.15083/00078975

自治体における取り組みが幼児教育の質の向上に与える 影響

—幼児教育の一元化と幼児教育センターの役割に着目して—

佐々木織恵・阿部慶徳・村上祐介

An examination of the impact of local government initiative to the quality improvement of early childhood education, focusing on the function of ECEC integration and ECEC center

Orie SASAKI, Yoshinori ABE, Yusuke MURAKAMI

This article examines the impact of local initiative of administrative integration and establishment of ECEC center to the improvement of quality of ECEC. Administrative integration of two systems (childcare and pre-primary education) is in progress especially after 2012. The necessity of establishment of ECEC center is discussed at Central Council for Education since 2005 and the political initiative started since 2016. Through our qualitative and quantitative examination of the impact of those initiatives, it was revealed that each initiative has different impact on the ECEC quality improvement.

目次

1. はじめに
2. 先行研究の検討
 - 2-1. 幼児教育一元化に関する議論
 - 2-2. 幼児教育センターの導入の経緯と実態
3. 幼児教育一元化と幼児教育センターの成果
 - 3-1. 質問紙調査による検討
 - 3-1-1. 研修の実施回数に与える影響
 - 3-1-2. 幼保小連携に与える影響
 - 3-2. ヒアリング調査による検討
4. 結語

1. はじめに

本稿は、幼児教育の一元化と幼児教育センターが幼児教育の質の向上に果たす役割を検討することを目的とする。日本において、就学前の教育・保育は歴

史的に幼稚園と保育所の二元体制で進められてきた。また保育・幼児教育は、幼稚園と保育所の比率、公立私立の割合が市町村によってさまざまであり、それゆえに、国や都道府県による施策の展開や拡充が義務教育に比べて難しいといった特徴がある。こうした中、1990年代以降、少子化と待機児童問題の解消、また行政の効率化に向けた幼・保の施設の共用化を目指して、幼保一元化が本格的に検討されるようになった。

また2000年以降は、急激な少子化の進行や教育・保育のニーズの多様化に対応するため「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（認定こども園法）」が施行され、2006年に幼稚園と保育所の機能を併せ持つ認定こども園が初めて創設された。その後2015年には子ども・子育て支援新制度が施行されたが、保育の量拡大に対して質の確保が追いついていないといった課題がある。

また幼児教育は義務教育ではないため、義務教育においては都道府県が担う人事（採用・異動）や研修

といった業務を市町村が担っており（初任者研修などの法定研修は除く）、都道府県の幼児教育担当の指導主事は義務教育の教員が担当する場合が多いなど、都道府県による園や市町村への指導助言や支援の在り方は義務教育とはその事情が大きく異なる。さらに、義務教育と異なり、幼稚園は公立より私立が多く、私立幼稚園に対しては公立のそれに比べると自治体からの指導助言や支援が難しい面が存在する。

こうした課題に対応するため、文部科学省では2016年から、29の受託自治体において幼児教育センターの設置と幼児教育アドバイザーの配置の成果を検証し、普及しようとする「幼児教育推進体制構築事業」を実施した。幼児教育センターは、幼児教育の質を向上させるための地域の拠点であり、教育内容や指導方法の研究、保育者への研修機会の提供、市町村や幼児教育・保育施設への助言や情報提供などの役割が期待されている。幼児教育アドバイザーは、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である（文部科学省「幼児教育の推進体制構築事業」ウェブサイトより）。本稿ではこのうち、主に幼児教育センターの設置の有無やその役割に注目しながら、幼児教育の一元化と質の向上との関連について実証的な検討を行う。

本稿では、第2章で幼児教育の一元化に関する議論のレビューと、幼児教育センターに関する政策形成過程の検討を行い、第3章でその成果を、質・量の手法を用いて実証的に検証していく。最後に第4章で本稿のまとめを行う。なお、本稿の執筆は、1章は村上が、2章2節、3章1節、4章は佐々木が、2章1節、3章2節は阿部が担当した。

2. 先行研究の検討

2-1. 幼児教育一元化に関する議論

本節では、いわゆる「幼・保の一元化」について先行研究をレビューし、一元化をめぐる課題等を指摘する。なお、本稿においては日本国内での議論を中心に概観し、国際比較や国外における一元化の現状を扱った先行研究は対象としない。

保育学・教育学において、「一元化（場合によって

は「一体化）」という用語は多義的であり、様々な場面において用いられる。以下、①国レベル、②自治体レベル、③施設レベルの3つの段階にわけ、一元化の議論を整理する。

① 国レベル

周知のように中央省庁においては、幼稚園に関する教育政策領域を文部科学省が、保育所に関する福祉政策領域を厚生労働省が、それぞれ所管している。中央省庁レベルにおいて、小学校入学前の子どもに関する行政が「一元化」されておらず、その現状を「幼保二元行政システム」（鳥光 2003：115）と評する論者もいる¹。戦後、幼稚園制度・保育所制度の発足時から、文部省が幼稚園における「教育」的要素を重視する一方、厚生省は保育所における「福祉」的要素を重視する傾向は明確であった（村山 2016：51-52）。

② 自治体レベル

都道府県・市町村においても、幼稚園と保育所を所管する部署が分かれている現状がある。すでに担当部署を首長部局（福祉部門）ないし、教育委員会に一元化している自治体もあるが、一元化が実際の政策にどのような影響を与えるかの研究は、個々の自治体の一元化の過程を追った事例研究²はあっても、一般化を目指すような研究は少ないように思われる。

一方、全国の自治体がどれだけ一元化をしているかどうかの実態調査は、島田・大桃（2012）による先駆的な業績がある。島田・大桃（2012）は、2010年4月1日時点の全786市を対象に、生涯学習や幼稚園・保育所に関する事務が首長部局と教育委員会事務局のいずれにおいて執行されているのかを明らかにした。さらに、島田（2014）では、特別区23区を加えた全国の全812市区における公立幼稚園、私立幼稚園、保育所の所管が首長部局と教育委員会のどちらが執行しているかを調査し、島田・大桃（2012）の調査との比較を行っている。補助執行や委任を用いて幼稚園と保育所の担当部署を首長部局に一元化しているところを「首長型」、教育委員会に一元化しているところを「教委型」、従来のように幼稚園を教育委員会、保育所を首長部局が所管しているところ

を「分離型」と類型化した。さらに「分離型」の中で私立幼稚園を首長部局が担当している場合は「分離—首長型」、教委が担当しているところを「分離—教委型」に分類している（島田 2014 : 117）。調査の結果、全体的には「分離型」が大勢を占めるが、政令市・中核市・特例市・特別区・一般市のいずれの都市規模においても担当部署を一元化する自治体が存在しており、都市規模が大きい自治体ほど首長部局が所管する傾向が見て取れた（島田 2014 : 119—120）。また、島田・大桃（2012）の調査と比較して、全体的な傾向として従来の「分離型」から担当部署を一元化する方向へシフトしている実態が明らかとなり、さらに一元化した際の担当部署は首長部局の方がやや多い傾向にあることを指摘している（島田 2014 : 118）。

また、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（2019）では、都道府県及び全国の市区町村を対象にアンケート調査を行い、乳幼児期の保育・教育に関する政策の担当部局の一元化の有無や、首長部局あるいは教委のどちらへ一元化したのかなどを聞いている（調査時期 2018 年 7 月）。回答総数 931 のうち、担当部局を一元化しているのは 391 自治体（42.0%）、一元化していないのは 488 自治体（52.4%）となっている。一元化の形態では、新設の首長部局に一元化したのは 75 自治体（19.2%）、既存の首長部局に一元化したのは 163 自治体（41.7%）、教育委員会の新設部局に一元化したのは 75 自治体（19.2%）、教育委員会の既存の部局に一元化したのは 65 自治体（16.6%）などであった。一元化の手段としては、「地方自治法 180 条の 2 に基づく委任」（121 自治体、30.9%）が最も多く、次いで、地方自治法 180 条の 7 に基づく補助執行（115 自治体、29.4%）、職員の併任辞令（33 自治体、8.4%）、その他の方法（82 自治体、21.0%）などとなっている。調査方法や質問項目が異なるので単純な比較はできないが、島田（2014）による調査時と比較して、一元化が進展していることは確認できる。

③ 施設レベル

もう一つの一元化に関する議論に、幼稚園、保育園施設の一元化を扱った議論がある。村山（2016）は、1945 年から 2000 年代までを 6 つの時期に区分し、戦

後の「一元化論」・「一元化・一体化政策」を整理している。大局的にみると、1990 年代は現行制度下での幼保共用化、幼保一体化の推進であり、2000 年代以降は保育所・幼稚園制度の再編成がらみでの進行へと変化しているとされる（村山 2016 : 51）。また、いわゆる「子ども・子育て関連 3 法」（こども・子育て支援法、認定こども園法改正、関係法律の整備法）に基づく子ども・子育て支援新制度が、2015 年 4 月から施行された³。それに伴い、新制度の三元化された複雑な保育制度体系の下で、施設体系は一層複雑化するとされる（村山 2016 : 80—81）。

実際の自治体における「幼保一体施設」の整備・再編過程を対象とした研究には、島田（2010）があり、静岡県掛川市における公立幼稚園の再編過程に着目し、市が整備した「幼保一体施設」にはどのような理念が組み込まれたかを首長と市教育委員会の政策選択の相違に着目し分析している。

以上のように「一元化」という用語が様々なレベルで用いられていることを確認した。子ども・子育て関連 3 法の成立により、2015 年度までに地方公共団体の行政組織について幼稚園・保育所等の担当部署の一本化を促進することがうたわれた（島田 2014 : 116）。地方公共団体は「幼児期の教育」政策におけるガバナンスを a.首長部局に一元化、b.教育委員会に一元化、c.従来通り、のいずれかを選択することが求められる（島田 2014 : 116）。本節の②自治体レベルでも確認したように、今後、執行体制の一元化は、「首長型」「教育委員会型」のいずれにしても進展すると思われる。

2-2. 幼児教育センターの導入の経緯と実態

地域における条件整備としての幼児教育センター制度の導入については、中教審答申や中教審初等中等教育分科会内の幼児教育に関係する部会における会議の議事録や報告において以下の議論がなされている⁴。

平成 17 年 1 月 28 日中教審「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について（答申）」は、平成 15 年 5 月に遠山敦子・元文部科学省大臣が諮問した「今後の初等中等教育改革の推進方策について」に掲げられた課題の中の一つであ

り、幼児教育に焦点を当てたはじめての中教審答申である(小田 2014)。その中で、以下の記述がある。

幼稚園等施設や、家庭・地域社会における教育力を支えるため、各地域の実情に応じ、幼稚園等施設や家庭・地域の取組を支援する機能を集約した拠点を整備する必要がある。支援の主体としては、市町村等地方公共団体、教員養成系大学等、幼稚園関係団体等が考えられる。活動内容としては、例えば、カウンセラー等専門家の派遣、教育課程の編成支援、教員等への研修、調査研究、外部からの評価の推進、保護者の相談事業、子育て講座等の実施などが求められる。

その後平成18～19年度にかけて文科省初等中等教育局幼児教育課により、「幼児教育支援センター事業」が構築され、「市町村教育委員会等内に保育カウンセラー等の専門家からなる幼児教育サポートチームを設置し、地域の関係機関と連携を図り、域内の幼稚園等施設、家庭等を支援する体制の整備」が目指される。このように、平成18年の教育基本法の全面改正の前後が、幼児教育センターの必要性が提起される萌芽的な時期であると考えられる。しかしながら、地方自治体はその実施主体の一つに位置付けられているに過ぎない。

次に、教育課程部会の中に設けられた二つの部会、「幼児教育部会」と「教育課程企画特別部会」の議論を見ていく。両者とも平成26年11月の諮問「初等中等教育における教育課程の基準等の在り方について」の提出を受け設置された部会であり、前者では幼児教育についての専門的な議論が、後者では教育要領等の改定に関する議論がなされる。

はじめに幼児教育部会での議論を見ていく。第3回(平成27年12月)で幼児教育の改善充実について話し合われた際に、幼児教育センターや幼児教育アドバイザーに関するモデル事業のための予算についての説明が、文部科学省の幼児教育課長よりなされている。第7回(平成28年4月開催)では、新しい幼稚園教育要領等の理念を実現するために必要な方策について話し合いがなされ、委員の一人より、幼児教育推進体制構築の重要性、一方で栃木や福井など

先進的な地域とそうでない地域の地域差についての言及がなされる。更に、別の委員より、異なる施設類型間の情報共有の橋渡しや幼少接続に果たす役割について言及があった。その後、第9回(平成28年6月開催)で配布された「幼児教育部会とりまとめ(案)」の中で、必要な条件整備として幼児教育センターが明記される。

次に教育課程企画特別部会での議論をみていく。教育課程企画特別部会第18回(平成28年7月)では、幼児教育部会での議論のとりまとめが報告され、必要な条件整備として、教員の資質・能力の向上を図る研修の在り方、園内研修の充実や園外研修の機会の確保とともに、国県の幼児教育センターの活用などについて言及がある。教育課程企画特別部会第22回(平成28年10月)では、次期学習指導要領等に向けて関係団体からの意見聴取がなされ、委員の一人より指導主事の配置や幼児教育アドバイザー・幼児教育センターの整備により幼児教育の質の向上を望む意見が出される。

こうした議論を受けて、最終的に幼児教育部会により平成28年8月に出された「幼児教育部会における審議のとりまとめについて」及び平成28年12月21日の中教審答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領の改善及び必要な方策等について」では以下の記述がなされる。

各地域における幼児教育の質の充実を図るためには、市区町村を中心に幼児教育の経験を持った指導主事の配置や幼稚園、保育所、認定こども園等を巡回して指導・助言を行う幼児教育アドバイザーの育成・配置や、都道府県を中心に地域の幼児教育の拠点となる幼児教育センターの設置など幼児教育の推進体制の整備が求められる。

同答申では、また、国立教育政策研究所内に設けられた幼児教育センターと地域の幼児教育センター間の連携による、研究ネットワークの構築も目指されている⁵。以上から、学習指導要領改訂が、幼児教育センターに関する議論が活発化する二度目の契機であり、幼児教育部会と教育課程企画特別部会において横断的にその必要性が確認されていることが確認

できた。ここでは、都道府県等を中心として自治体が幼児教育センターの機能を担う構想である。しかし、「幼児教育推進体制構築事業」は平成 28 年から立ち上げられており、政策が先行して実施され、後追いの必要が中教審で議論されてきたと考えられる。

平成 29 年 3 月に東京大学教育学研究科附属発達保育実践政策学センターが実施した調査によれば、幼児教育センターを設置している自治体で、保育者への研修、保幼小の連携、市町村や園への助言などに取り組んでいる実態が明らかとなっている。直近の動向としては、平成 30 年 3 月 8 日の中教審答申「第 3 期教育振興基本計画について」の中でも、今後 5 年間の教育政策の目標の一つ目、「確かな学力の育成」において、公私の別や施設種を超えて幼児教育を推進する体制を構築するための幼児教育センターの、幼児期における教育の質向上に果たす役割について言及がなされている。

3. 幼児教育一元化と幼児教育センターの成果

3-1. 質問紙調査による検討

本節の分析で用いる全国質問紙調査は、乳幼児期の保育・教育に関する自治体の取り組みの成果と今後の課題を明らかにすることを目的とし、平成 30 年 7 月 4 日から 7 月 31 日にかけて、都道府県と市区町村の教育委員会を対象に行った。調査対象は 1785 自治体で、その内訳は 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。

自治体には、同封した返信用封筒で記入済みの調査票を返送してもらった。その結果、931 自治体から回答を得ることができた（回答率は 52.2%）。

本節では幼児教育一元化と幼児教育センターが研修や公開保育の実施回数や、幼保小連携に与える影響を検証する。なお、一元化の有無については、公立幼稚園がない自治体（もともと一元化されている自治体）を除いている。設定した独立変数が、従属変数よりも必ずしも時系列的に前に来るとは限らないが、本研究では因果関係を仮定する。なお、設定した独立変数間の相関関係は以下の通りである。

表1 独立変数間の相関関係

	センター設置有無	一元化有無	自治体規模
センター設置有無			
一元化有無	-0.051		
自治体規模	.235**	0.003	

** p<.01（1%水準で有意）

3-1-1. 研修の実施回数に与える影響

東京大学発達保育実践政策学センター（2019）は、幼児教育センター、幼児教育アドバイザー、一元化が複数の施設類型を対象とした公私合同研修の実施回数に与える効果を、差分の差分法（difference in differences: DID）を用いて検証し、有意な差とは言えないもの、幼児教育センターが正の影響を持つのに対し、一元化は影響を持たないことを明らかにしている。また、公開保育実施回数については、一元化、センター設置どちらも正の相関を持つことが明らかになっている。しかしそれらの分析では自治体規模が考慮されていない。

そこで、本節では自治体規模⁶をコントロールした上で、幼児教育センター設置、および一元化の有無の影響を推定した。分析 1 は複数の施設類型を対象とした公私合同研修の実施回数に与える影響、分析 2 は複数の施設類型の合同研修としての公開保育の実施回数に与える影響を分析している。本分析で使用した変数の記述統計量は表 2、表 3 の通りである。

表2 記述統計量（分析1）

	平均値	標準偏差	最小値	最大値
公私合同研修回数	7.02	12.121	0	86
センター設置有無	0.11	0.310	0	1
一元化有無	0.40	0.490	0	1
自治体規模	4.90	1.640	1	7

N=355

表3 記述統計量(分析2)

	平均値	標準偏差	最小値	最大値
公私合同研修回数	1.96	4.661	0	35
センター設置有無	0.10	0.295	0	1
一元化有無	0.40	0.491	0	1
自治体規模	4.77	1.687	1	7

N=344

はじめに、複数の施設類型を対象とした公私合同研修の回数に与える効果を推定した(表4)。その結果、自治体規模でコントロールしても、幼児教育センター設置が公私合同研修の回数を増加させるのに対し、一元化は公私合同研修の回数には影響を持たないことが分かった。

表4 公私合同研修の実施回数への影響要因

	モデル1			モデル2		
	B	S.E.	β	B	S.E.	β
切片	5.434 ***	0.798		-9.058 ***	1.765	
センター設置有無	15.746 ***	1.915	0.402	11.586 ***	1.790	0.296
一元化有無	-0.258	1.210	-0.010	-0.041	1.093	-0.002
自治体規模				3.032 ***	0.337	0.410
決定係数	0.163			0.319		
調整済み決定係数	0.158			0.314		
F値	34.155 ***			54.889 ***		

N=355

†: p<0.1, *: p<0.05, **: p<0.01, ***: p<0.001

次に、複数の施設類型の合同研修としての公開保育の実施回数に与える影響を推定した。表5からは、同様に自治体規模でコントロールすると、一元化で公開保育は増加し、幼児教育センター設置も一元化よりばらつきが大きいものの、同様の効果があることが分かる。

表5 公開保育の実施回数に与える影響

	モデル1			モデル2		
	B	S.E.	β	B	S.E.	β
切片	1.0992 **	0.3315		-1.624 *	0.752	
センター設置有無	2.329 **	0.8375	0.147	1.607 †	0.839	0.102
一元化有無	1.5871 **	0.5032	0.167	1.557 **	0.492	0.164
自治体規模				0.588 ***	0.146	0.213
決定係数	0.046			0.090		
調整済み決定係数	0.041			0.082		
F値	8.304 ***			11.156 ***		

N=344

†: p<0.1, *: p<0.05, **: p<0.01

このように、自治体規模で統制しても東京大学発達保育実践政策学センター(2019)の知見と同じ結果が得られた。また複数の施設類型の合同研修としての公開保育は、幼児教育センター設置の効果が自治体規模に影響を受けるのに対し、一元化は自治体規模に影響を受けるのに対し、一元化は自治体規模によらず効果を持つことが新たに確認された。ただし、公開保育の実施回数についてはパネルデータが得られていないため、今後、差の差分法を用いてより正確な分析を行う必要がある。

3-1-2. 幼保小連携に与える影響

幼保小連携についても、東京大学発達保育実践政策学センター(2019)で分析がなされているが、相関関係を検討したにすぎず、また自治体規模の影響が考慮されていない。

そこで、前項と同じく、自治体規模をコントロールした上で、幼児教育センター設置、および一元化の有無の影響を推定した。幼保小連携を具体的に表す変数として、「①接続を見通した教育課程の編成・実施(分析3)」「②幼児教育施設間の人事異動(分析4)」「③人事交流や長期派遣(分析5)」「④幼児と児童の相互交流(分析6)」「⑤幼保小合同研修の実施(分析7)」を設定し、それぞれの有無について自治体担当者に回答を求め、従属変数とした。設定した従属変数及び独立変数の記述統計は表6の通りである。

自治体における取り組みが幼児教育の質の向上に与える影響

表6 記述統計量（分析3～7）

		平均値	標準偏差	最小値	最大値
従属変数	教師-保育士間の交流	0.65	0.476	0	1
	接続を見通した教育課程の編成・実施	0.31	0.462	0	1
	幼児教育施設間の人事異動	0.22	0.413	0	1
	人事交流や長期派遣	0.13	0.339	0	1
	幼児と児童の相互交流	0.66	0.475	0	1
	幼保小合同研修の実施	0.50	0.500	0	1
	センター設置有無	0.05	0.226	0	1
独立変数	一元化有無*	0.39	0.488	0	1
	自治体規模	4.00	1.810	1	7

* 公立幼稚園がない自治体は除く
N=411

また、ロジステック回帰分析（分析3～7）の結果は表7～11の通りである。表から、自治体規模でコントロールしても、一元化は幼児教育施設間の人事異動の確率を高めること、一方、幼児教育センターは幼保小合同研修の実施の確率を高めることが分かった（順に0.1%水準、10%水準）。一方、接続を見通した教育課程の編成・実施、人事交流や長期派遣、幼児と児童の相互交流については、自治体規模でコントロールすると幼児教育センターも一元化も、統計的に有意な影響はみられなかった。

表7 接続を見通した教育課程の編成・実施への影響要因（分析3）

	B	S.E.
定数項	-0.994 **	0.308
センター設置有無	0.658	0.561
一元化有無	0.022	0.213
自治体規模	0.125 †	0.065
Nagelkerke R-sq.	0.021	
chi-square	6.592 (df=4)	
N	411	

†: p<0.1, **: p<0.01

表8 幼児教育施設間の人事異動への影響要因（分析4）

	B	S.E.
定数項	0.012	0.300
センター設置有無	-0.090	0.614
一元化有無	0.905 ***	0.217
自治体規模	-0.170 *	0.066
Nagelkerke R-sq.	0.087	
chi-square	27.634 (df=4)***	
N	411	

*: p<0.05, ***: p<0.001

表9 人事交流や長期派遣への影響要因（分析5）

	B	S.E.
定数項	-2.698 ***	0.475
センター設置有無	-0.100	0.793
一元化有無	-0.056	0.303
自治体規模	0.197 *	0.095
Nagelkerke R-sq.	0.021	
chi-square	4.687 (df=4)	
N	411	

*: p<0.05, ***: p<0.001

表10 幼児と児童の相互交流への影響要因（分析6）

	B	S.E.
定数項	0.592 †	0.327
センター設置有無	0.629	0.782
一元化有無	0.061	0.242
自治体規模	0.115	0.072
Nagelkerke R-sq.	0.013	
chi-square	3.708 (df=4)	
N	411	

†: p<0.1

表11 幼保小合同研修の実施への影響要因
(分析7)

	B	S.E.
定数項	-0.869 **	0.307
センター設置有無	1.927 †	1.053
一元化有無	-0.041	0.220
自治体規模	0.315 ***	0.068
Nagelkerke R-sq.	0.102	
chi-square	32.016 (df=4)	
N	411	

†: p<0.1, **: p<0.01, ***: p<0.001

3-2. ヒアリング調査による検討

本節では、文部科学省の幼児教育推進体制構築事業の委託を受けた自治体のうち、保育・幼児教育に関する事務の一元化の有無や幼児教育センターの設置の有無をまとめ、一元化と幼児センターの関連や、保育・幼児教育に関する課題などについて記述する（一元化及び幼児教育センターの設置に関しては、2019年3月現在の情報である）

表12のうち、左からa.保育・幼児教育に関する事務を全部ないし一部一元化し、幼児教育センターを設置した自治体、b.事務を全部ないし一部一元化し、センターを未設置の自治体、c.事務を一元化せず、センターを設置した自治体、d.事務を一元化せず、センターを未設置の自治体を表している。

ここでは、表12のc.保育・幼児教育に関する事務を一元化せず、幼児教育センターを設置した自治体に着目することで、幼児教育センターの設置が、当該自治体の保育・幼児教育にどのような効果を与えているかを確認する。c.に該当するのは、千葉・静岡・奈良・岡山・徳島・香川・石川の各県、気仙沼・前橋・広島・北九州・名張の各市であり、その課題などを抽出すると以下の通りである。

課題としては、一元化していないため「それぞれに（各部局が引用者補足）目指している方向性が異なっているため、連携体制が確立しにくい（静岡県）」ことをあげる自治体が多い。具体的には「関係部局内で、それぞれの幼児教育施設の独自性を認めながらも、どの部分で整合性を図る必要があるのかについて、

て、共通理解ができていない（香川県）」ことなどが指摘される。

表12 幼児教育推進体制構築事業委託自治体における保育・幼児教育に関する事務の一元化と幼児教育センターの設置状況

a. 全部ないし一部一元化し、センターを設置	b. 全部ないし一部を一元化し、センターを未設置	c. 一元化せず、センターを設置	d. 一元化せず、センターを未設置
教委に一元化 ・大阪府 ・高知県 ・秋田県 首長部局に一元化 ・舞鶴市 ・東近江市 一部で一元化 ・広島県	首長部局に一元化 ・千葉市 ・奈良市 ・丸亀市 ・さぬき市 一部で一元化 ・熊本県	教委にセンター設置 ・千葉県 ・静岡県 ・奈良県 ・岡山県 ・徳島県 ・香川県 ・気仙沼市 ・前橋市 ・広島市 ・北九州市 首長部局にセンター設置 ・石川県 ・名張市	・北海道 ・茨城県 ・福岡県 ・世田谷区 ・堺市 ・善通寺市

また、「他課の業務の内容を十分把握できていない（岡山県）」ことも問題とされ、「教育委員会では、教育内容の指導及び施策を中心としている一方で、他部局は行政的な管理や補助金等を主に取り扱っており、目的が異なることから共通理解が図られにくい（奈良県）」。

さらに、所管が異なる上に、関係部局との物理的な距離が離れており、情報共有に時間がかかる（広島市、前橋市）とされ、メール・電話等で担当係員と連絡を取り合っているものの十分とは言えない状況にある（前橋市）。そもそも「協議をする時間が取れない（気仙沼市）」との声もあった。そのような現状にあることから、「今後、一元化されると組

織として連携がスムーズになり、幼児教育のさらなる質の向上、小学校教育との円滑な接続が図られる（北九州市）」との期待もある。

ただし、一元化も容易ではなく、「保育内容を扱う保育園と教育内容を扱う幼稚園の担当部局を一元化することも現段階では難しい状況があるため、連携上課題となっている（千葉県）」。それらの課題に対応するために、ワーキンググループの設置（静岡県）により、部署間連携を密にする方策などが取られている他、研修内容の一元化や研修内容の改善に取り組みたいとする自治体も多い（岡山県、広島県など）。

また、一元化をしていないことによる問題・課題について、幼児教育センターを設置することにより、改善した点は以下である。「県の幼児教育センターを義務教育課に設置しており、幼小との接続が図りやすくなった上、首長部局については併任をかけ、私立幼稚園担当課・認定こども園担当課の担当者も幼児教育センターに在籍しているので連携は取りやすい（静岡県）」。また、「教育委員会と福祉部局との連携がなかったが、幼児教育全般をつなぎ役として「幼児教育コーディネーター」を配置し、その所属を教育委員会内の幼児教育推進室（幼児教育センター）とすることで、連携している（気仙沼市）」という。

一方、表 12 のうち、b.保育・幼児教育に関する事務を全部ないし一部一元化し、幼児教育センターを未設置の場合（熊本県、千葉・奈良・丸亀・さぬきの各市）の成果や課題などを抽出すると以下の通りである。一元化の共通の成果としては、「全ての就学前教育施設での情報共有が可能となったこと」があげられる（奈良市、丸亀市、さぬき市）。また、意識の変化として「教育・保育それぞれについての理解や認識の共有が少しずつではあるが図られてきつつある（さぬき市）」。加えて執行については「幼保小接続に関する施策の企画立案を効果的に実施」することができるようになった（千葉市）。さらに「給与体系を一元化したことで、こども園・幼稚園・保育所間での人事異動が可能（奈良市）」になった。

他方で、一元化後も残る課題としては、「幼稚園と保育所では、保育時間が異なることにより研修時間の確保が難しいことや幼稚園の新規採用教員への研修の機会はあるが、保育所の新規採用を含めた研修

の機会が少ないこと（さぬき市）」があげられる。また、「こども園が開園されたことから国における幼稚園、保育所、こども園の管轄の違いから、求められている書類や周知・依頼が複雑化し、現場サイドにも大きく影響している（丸亀市）」とされ、自治体内での執行体制の一元化だけでは対応できない事態も進行している。一元化を実施しても、残る課題解決のために、幼児教育センターのような組織の設置の有効性が看取された。

以上をまとめると、限られた事例観察の結果ではあるものの、執行体制の一元化によって、特に就学前教育の充実が図られる傾向にあること、幼保小接続期の円滑な移行が行われやすいことなどが指摘できる。一方で、一元化の実施はハードルが高いことに加え、一元化しても、各部署との調整などのコストはなお残る。ゆえに、一元化している場合も、していない場合でも、幼児教育センターのような関係部署間の連携を推進し、就学前教育、小学校への接続を横断的に俯瞰できる組織の設置は意義があると思われる。

4. 結語

本稿は、幼児教育の一元化と幼児教育センターが幼児教育の質の向上に果たす役割を検討した。

第 2 章の先行研究レビューでは、子ども・子育て関連 3 法の成立以降、自治体レベルにおいて幼保の担当部局の一元化が進展している現状にあること、教育基本法の改正や今期学習指導要領の改訂に伴い幼児教育センターの必要性が政策的に議論されてきた経緯を示した。

第 3 章は実証的な分析を行った。量的な分析では、一元化は自治体規模に関わらず、複数の施設類型の合同研修としての公開保育の実施や、給与体系の一本化による幼児教育施設間の人事異動を促進する機能を持つ傾向が示された。一方、幼児教育センターは自治体規模に関わらず、公私合同研修や幼保小合同研修といった研修の充実に効果を持つ傾向が明らかになった。ヒアリング結果からは、一元化により、部局間の情報共有機能が促進される反面、研修などの体制づくりにはまだ課題がある現状が示された。

本稿の分析からは、幼児教育の一元化と幼児教育

センターがそれぞれ幼児教育の質の向上に異なるアプローチで貢献する可能性が示された。ゆえに、一元化と幼児教育センター、それぞれのメリットを生かしながら、各自治体においては幼児教育の質の向上に取り組む必要があるだろう。しかしながら、一元化の実施は教育・保育間の認識のずれなど依然としてハードルが高く、幼児教育センターの実施についても予算面・人事面から踏み切れない自治体は多い。こうした課題をどのように解決していくかが今後問われていくと考えられる。

註

¹ 中央省庁において、認定こども園に関する事務を所管する内閣府を考慮すれば「三元体制」であるとも言える。実際に、「認定こども園」制度を「幼保三元化」・「妥協の産物」として新たな行政の無駄をつくったと指摘する論者もいる（山内 2010 : 46）。

² さしあたり、島田（2009b）など。

³ 子ども・子育て関連3法の成立過程や新たな制度の下で生じうる変化などについては、（島田 2014 : 114－116 ; 村山 2016 : 75－82）を参照。

⁴ なお、本節で分析の対象としたのは、2005年以降のインターネット等で公表されている資料に限る。また、幼児教育アドバイザーについては高島（2018）で政策形成過程が詳細に分析されており、幼児教育センターと重なる部分も多いため、共通の資料を重点的に検討した。

⁵ この点については、先立つ平成28年3月には文部科学省の幼児教育に関する調査研究拠点の整備に向けた検討会議により出された報告書「幼児教育に関する調査研究拠点の整備に向けて」の中でも言及がある。

⁶ 自治体規模は以下のようにコーディングした。

1 : 5000 人未満

2 : 5000～1 万人未満

3 : 1～3 万人未満

4 : 3～5 万人未満

5 : 5～10 万人未満

6 : 10～30 万人未満

7 : 30 万人以上

⁷ 詳しくは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（2019）「幼児教育の推進体制

構築事業の成果に係る調査分析」成果報告書の第3章及び第4章を参照のこと。

参考文献

- 小田豊（2014）『幼保一体化の変遷』北大路書房。
- 島田桂吾（2009a）「地方自治体における「総合行政」に関する基礎的研究」『東京大学大学院教育学研究科紀要』48巻, 425-434頁。
- 島田桂吾（2009b）「自治体行政組織改革下の「子ども担当部局」の設置に関する事例研究」『日本教育行政学会年報』35号, 130-147頁。
- 島田桂吾（2010）「市町村における公立幼稚園の再編に関する事例研究」『日本教育政策学会年報』17巻, 135-148頁。
- 島田桂吾・大桃敏行（2012）「合併市における教委・首長部局間の事務執行の再編に関する調査研究」『東京大学大学院教育学研究科紀要』51巻, 419-428頁。
- 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号, 114-122頁。
- 島田桂吾（2017）「子ども・子育て支援行政に関わる部局間連携の課題」『日本教育行政学会年報』43巻, 168-171頁。
- 丹治恭子（2019）「1990年代以降の「幼保一元化」関連政策の整理と論点」『共生教育学研究』, 19-30頁。
- 高島裕美（2018）「「幼児教育の推進体制構築事業」の展開に関する一考察—北海道における「幼児教育アドバイザー」事業に焦点を当てて—」『人文・自然・人間科学研究』40巻, 147-170頁。
- 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（2017）『平成28年度「幼児教育の推進体制構築事業実施に係る調査分析」成果報告書』。
- 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（2019）『平成30年度「幼児教育の推進体制構築事業の成果に係る調査分析」成果報告書』。
- 島光美緒子（2003）「戦後保育・幼児教育政策の歩みを見なおす」森田尚人他編『教育と政治』, 115-141頁。
- 村上祐介（2014）「教育委員会改革からみた地方自治

- 制度の課題』『自治総研』430号, 75－91頁.
- 村上祐介（2019）「幼児教育・保育と子育て支援」青木栄一, 川上泰彦編『教育の行政・政治・経営』, 放送大学教育振興会, 291－306頁.
- 村山祐一（2016）「戦後の『一元化論』・『一元化・一体化政策』の動向と課題」日本保育学会編『保育学講座2 保育を支えるしくみ』東京大学出版会, 51－89頁.
- 山内紀幸（2010）「日本における幼児教育・保育改革」『社会科学研究』30巻, 23－57頁.
- 渡邊恵子他（2017）『幼小接続期の育ち・学びと幼児教育の質に関する研究』（平成27－28年度調査研究等特別推進経費調査研究報告書）