

子育て新システムに対応した「子育てガバナンス」
構築に関する自治体比較研究

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学 公開日: 2019-05-13 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 島田, 桂吾 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10297/00026541

平成30年6月7日現在

機関番号：13801

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2017

課題番号：26780439

研究課題名(和文)子育て新システムに対応した「子育てガバナンス」構築に関する自治体比較研究

研究課題名(英文)Comparative study of municipalities concerning construction of "child-rearing governance" corresponding to child-rearing new system

研究代表者

島田 桂吾 (Shimada, Keigo)

静岡大学・教育学部・講師

研究者番号：20646674

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、地方自治体における幼児教育の推進体制の実態について、主に政令指定都市を中心に訪問調査を行い、子ども・子育て支援新制度への対応に関する実態について把握してきた。得られた知見としては、新制度においても外国籍の幼児への対応に苦慮する実態が明らかになった。また、海外の日本人学校(補習校)における幼児教育・保育体制の実態を把握するために、フランクフルト日本語補習校へ訪問し、教職員へのインタビュー調査を実施した。得られた知見としては、日本人学校(補習校)に通学する幼児の両親は必ずしも日本国籍とは限らず、将来日本に帰国する前提ではなく、多様な社会的背景を抱えた幼児が通学している点であった。

研究成果の概要(英文)：In this research, we conducted a visit survey mainly on government-designated cities concerning the actual state of promotion system for early childhood education in local governments and grasp the actual state of correspondence to the new system for supporting children and child rearing. As the findings obtained, it became clear that actual circumstances of responding to young children of foreign nationals are also difficult to deal with in the new system. Also, in order to grasp the actual conditions of early childhood education and childcare system at overseas Japanese schools (supplementary schools), we visited Frankfurt Japanese Language School to conduct an interview survey on faculty and staff. As the findings obtained, parents of infants attending a Japanese school (supplementary school) are not necessarily Japanese citizenship, they are not premises to return to Japan in the future, but infants with diverse social backgrounds go to school. It was a point.

研究分野：教育行政学

キーワード：幼児教育推進体制 日本人補習校

1. 研究開始当初の背景

平成 21 年 8 月に誕生した民主党政権では「幼保一体化」の実現を謳い、平成 22 年 1 月に「子ども・子育て新システム検討会議」を発足させ、平成 24 年 8 月 10 日に民主党・自民党・公明党の 3 党合意を経て、子ども・子育て関連 3 法（子ども・子育て支援法、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、子ども・子育て支援法及び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の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律）を成立させた。ガバナンスの在り方に関して特に重要と思われる変更点は、国レベルでは幼稚園を含めた子育て事務の企画立案から執行までを内閣府に一元化すること、子育ての実施主体は市町村であることが明記され、都道府県と市町村は国の基準を参酌しながら幼稚園を含めた子育て支援事業計画を策定することが義務付けられたこと、市町村は新たな合議制の機関として子ども・子育て会議の設置が努力義務化されたこと等が指摘される。今後は、平成 25 年度に内閣府に設置された「(国版)子ども・子育て会議」での議論を経て、平成 27 年度から子ども・子育て新システム（以下、「新システム」）がスタートする運びである。この動きを受けて、地方自治体では既存の子育て事務組織体制の見直しをはかり、「新システム」に対応した子育て事務の新たな統治の構築、いわば、「子育てガバナンス」の構築が喫緊の課題であると言える。

2. 研究の目的

上述のような国の制度が変化したこと、地方自治体にどのような影響を与えたのかについて検証することが学術的に求められていると考えられる。拙著「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」では、(公立)幼稚園は教育委員会、保育所は首長部局が所管するという「二元組織体制」から、幼稚園事務と保育所事務を同一の組織が所管する「一元組織体制」への再編が進んでいることを明らかにした。拙著「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」と雑誌論文「『幼児期の教育』政策におけるガバナンスをめぐる課題」では、幼稚園事務と保育所事務を首長部局と教育委員会のどちらが所管しているのかについて全市を対象とした調査を行い、現在の「子育てガバナンス」の形態として、「首長型モデル」「教委型モデル」「分離型モデル」の類型を析出している。そこで、本研究は上記類型によって「新システム」への対応にどのような相違が生じるのかを検証することで、今後の「子育てガバナンス」の在り方を探求する示唆を得ることを目的とする。

本研究では、主に以下の三つの研究項目に

着目して調査を行う。

- a. 地方自治体の子育て事務を所管する組織は、国の制度変化前後でどのような変化をもたらしたのか、また、子育て事務の組織体制を変化させた自治体には、どのような特徴が存在しているのか
- b. 「新システム」で義務付けられた子育て支援事業計画はどのようなプロセスで策定されたのか、国の参酌基準に従うとされているが、自治体によってどのような相違が生じているのか
- c. 子ども・子育て会議は子育て事務の企画・立案・実施にどのような変容をもたらしたのか、同じ合議制の組織である教育委員会とはどのような連携・協働を行っているのか

a は、国の制度変化が地方自治体の子育て事務組織体制にどのような変化をもたらしているのかを明らかにすることである。これまで地方自治体の子育て事務組織については、雑誌論文で、平成 22 年度における幼稚園事務と保育所事務を首長部局と教育委員会のどちらが所管しているのかについて全市を対象とした調査を行い（以下、「平成 22 年度調査」）、約 1 割が「こども課」のような幼稚園事務と保育所事務を同一の部署が所管していることを明らかにしている。また、同様の手法で平成 24 年度における幼稚園事務と保育所事務の所管について調査を行い（以下、「平成 24 年度調査」）、「分離型モデル」から「首長型モデル」か「教委型モデル」へシフトしている実態を明らかにしている。市に関してはこれらの追跡調査を実施し、経年比較を行うことで国の制度変化の影響を観察することができるが、これまで都道府県を対象とした全国調査は行われていない。都道府県が主に対応している私立幼稚園の動向及び市町村との役割分担を把握するためには都道府県の全国的動向を把握することが必要である。

b は、子育て事務の指針となる子育て支援事業計画をどのように策定しているのかという手法及び内容について把握することである。子育て支援事業計画については直接の先行研究はないが、行政学の手法を用いて地域福祉計画の策定方法や内容を検証した研究では、自治体の組織体制の違いによって策定方法や内容に相違が生じているという知見が指摘されている（荒見玲子「ガバナンスにおける計画 市町村地域福祉計画を事例に『年報行政研究』(44), 126-149, 2009 年）。このような相違は自治体の独自性が発揮される一方、地域間格差を生じさせる可能性もあり、a の課題で析出した組織体制と計画策定の方法や内容の関係を検証する意義があると考えられる。

c は、子ども・子育て会議が政策の企画・立案・実施に果たしている機能を検証することである。子ども・子育て会議は合議制であ

ることから民意を反映させる重要な機関として期待される一方、既存の合議制の組織で（公立）幼稚園を担当している教育委員会との連携・協働の在り方が問われると考えられる。特に、昨今では教育委員会制度の見直しを求める世論も強くなりつつある中で、これまで異なる分野として事務を執行してきた（公立）幼稚園と保育所を総合的に捉えた政策を企画・立案・実施することが求められることになる。こうした中で、地方自治体の子育て事務の統治はどのように変容したのか、言い換えるならば、「新システム」に対応した「子育てガバナンス」はどのように構築され、どのように機能しているのかを検証することが、「新システム」を評価する上で重要な要点であると考えられる。

3. 研究の方法

本研究では、行政学で用いられる自治体比較の視角から、地方自治体における「子育てガバナンス」の構築を図っていく上で相互に関係し要となる三つの項目を研究課題として取り上げて調査研究する。すなわち、本研究は、A. 都道府県・市区における子育て事務組織体制の変化の実態調査、B. 都道府県・市区における子育て支援事業計画の策定手法及び内容の実態調査、C. 子ども・子育て会議の機能に関する実態調査を調査研究テーマとする。

4. 研究成果

(1) 平成 26 年度は、子ども・子育て支援新制度の準備に向けた最終年度ということもあり、都道府県・市区の子育て事務組織体制の現況について、インターネットを用いて情報を収集した。また、保育雑誌等を用いて都道府県・市区が「子育てガバナンス」の構築に向けてどのように対応しているのかについて情報収集を行った。また、いくつかの類型化に基づいて、実際に都道府県・市区へ出向き、行政資料の収集を行うとともに、事務担当者に対してインタビュー調査を実施した。特に、幼稚園担当部署と保育所担当部署を統合した静岡県三島市においては、訪問指導やマネジメント研修を協働で行うなど、研究的要素とともに実践的要素を加味した研究活動を行うことができた。

(2) 平成 27 年度は子ども・子育て支援新制度が開始された年であり、各自治体の取組等の情報収集作業を継続して実施した。乳幼児期を対象とした施策の中では、2011 年に発生した東日本大震災を受けて避難生活を余儀なくされている榑葉町における子ども・子育て支援事業計画を分析するとともに、策定に携わった関係者を対象としたインタビュー調査を実施した。榑葉町では、東日本大震災が発生する 3 年前から複数の公立幼稚園と公立保育所を統合して 1 つの幼保連携型施設に再編していた。そのため、乳幼児数

が 200 人を超えていたとともに、幼稚園教諭・保育士が多数勤務する大規模園であったが、震災の影響でどちらも大きく減少した。その背景には、まだ避難生活を余儀なくされており、榑葉町に戻れるかどうか不明である事情も存在する。それにもかかわらず、ニーズ調査の結果をふまえて子ども・子育て支援事業計画を策定せざるをえなかった厳しい実態を析出することができた。

放課後子どもプランに関連する施策の中では、外部有識者委員を務めている静岡市における放課後子ども教室に関する現地調査を実施した。放課後子ども教室と放課後児童クラブの併存については、敷地の共有など物理的な課題だけではなく、職員間の意識、特に小学校の教員の放課後子ども施策に対する関心の低さが明らかとなった。

(3) 平成 28 年度は、これまで進めてきた地方自治体の幼児教育体制の実態把握をさらに進めるために、政令指定都市に着目して調査を進めた。具体的には、静岡県静岡市及び静岡県浜松市にヒアリング調査を実施した。両市とも公立幼稚園を多く整備しているにも関わらず、子ども・子育て支援新制度が開始された平成 27 年度より、公立幼稚園業務を首長部局へ補助執行させることで、首長部局を中心とした幼児教育体制を確立させた。その背景として、静岡市では、首長部局を中心とした幼児教育体制を整備するために公立幼稚園・保育所をすべて「幼保連携型認定こども園」に再編したという事実が明らかにされた。また、浜松市では、子ども・子育て支援新制度開始以前に打ち出していた公立幼稚園の民営化計画が頓挫したことで、教育委員会が公立幼稚園を「手放した」形式を担ったという事実が明らかにされた。以上のような知見をふまえると、子ども・子育て支援新制度の開始によって地方自治体の幼児教育体制の再編を促す契機になりうること、どのような幼児教育体制を整備するかは新制度開始前の検討状況によって左右される可能性が高いことが示された。

上記のように得られた知見については、幼稚園教諭・保育士向けの研修会や、放課後児童支援員の研修会、大学が主宰するシンポジウム等において研究成果の一部を公表し、研究会のコメンテーターとして研究成果の一部をふまえて知見を提示した。

(4) これまで地方自治体の幼児教育体制について政令指定都市を中心に訪問調査を行い、職員へのインタビューを通じて子ども・子育て支援新制度への対応に関する実態について把握してきた。その中で、外国籍の幼児への対応等に苦慮する実態が散見されたことから、日本の幼児教育体制の在り方を検討する上ではさらに視点を広げる必要性を実感した。さらに視点を変え、海外で暮らす日本国籍の乳幼児への幼児教育体制に

ついてほとんど知られていないことに気がついた。

そこで、平成 29 年度は、日本の地方自治体における幼児教育・保育体制の在り方を検討する上で俯瞰して分析する視点を獲得するために、海外の日本人学校（補習校）における幼児教育・保育体制の実態を把握することとした。具体的には、ドイツにあるフランクフルト日本語補習校へ訪問し、教職員へのインタビュー調査を実施した。ここから得られた知見としては、第 1 に、海外の日本人学校（補習校）は日本の法制度に準ずる施設として位置づけられていることから、必ずしも正規の教職員が授業を行っているとは限らないという実態である。第 2 に、日本人学校（補習校）に通学する幼児の両親は必ずしも日本国籍とは限らず、将来日本に帰国する前提ではなく、多様な社会的背景を抱えた幼児が通学している点である。第 3 に、指導内容としては日本固有の伝統をベースにしながらドイツとの比較をすることでアイデンティティを確立させる指導を工夫している点である。今後は新しい幼稚園教育要領が施行される中で、地方自治体における幼児教育・保育体制の在り方を検討する上で、グローバルな視点を持つことが重要であることを認識した。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 1 件）

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【査読無】

〔学会発表〕（計 2 件）

島田桂吾「子ども・子育て支援行政に関わる部局間連携の課題」日本教育行政学会第 51 回大会、課題研究発表、2016 年

島田桂吾「幼児教育・保育の実施主体としての自治体行政の現状と課題」子ども社会学会第 24 回大会、ラウンドテーブル、2017 年

〔図書〕（計 1 件）

島田桂吾（2016）『『発達保育実践政策学』への期待 子ども・子育て支援新制度の運用方策の視点』『あらゆる学問は保育につながる』東京大学出版会、160 頁

〔産業財産権〕

出願状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：

出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

島田 桂吾 (SHIMADA Keigo)
静岡大学・教育学部・講師
研究者番号：20646674

(2) 研究分担者 該当者なし
()

研究者番号：

(3) 連携研究者 該当者なし
()

研究者番号：

(4) 研究協力者 該当者なし
()