

〔投稿論文〕

文部科学省の事業実施における 広域自治体と基礎自治体 — 「幼児教育の推進体制構築事業」を事例として —

阿 部 慶 徳[†]

1. はじめに

(1) 問題の所在

本稿の目的は、文部科学省が2016年度から2018年度において実施した「幼児教育の推進体制構築事業」（以下、「推進事業」と略記する）に焦点をあて、文部科学省の政策意図通りに、受託した29自治体が「推進事業」を実施したのか（あるいはできなかったのか）を明らかにすることである。また、なぜ文部科学省が「推進事業」において「幼児教育アドバイザー」の導入を目指したのかを分析する。

近年、幼児教育・保育に対する関心の高まりは著しいものがある⁽¹⁾。また、基礎

[†] 本稿は個人の意見に基づくものであり、所属する組織の見解を示すものではない。

(1) 2016年2月中旬、「保育園落ちた日本死ね!!!」と題した匿名のブログがアップされ、社会的に大きな反響を呼んだ（2016年3月4日付朝日新聞「『保育園落ちた日本死ね!』 匿名ブロガーに記者接触」

<https://www.asahi.com/articles/ASJ3355J2J33UTIL01N.html>（以下、URLの最終アクセスは、いずれも2020年3月23日である）。また当時、民主党所属の山尾志桜里衆議院議員らによって、国会においても取り上げられた（例えば、2016年2月29日衆議院予算委員会における山尾議員の質問など）。

自治体において、いわゆる「子ども行政」⁽²⁾が広がりを見せているとの指摘もある（渡辺2019：8）。

政策の上でも、2019年10月より「幼児教育・保育の無償化」⁽³⁾が開始され、大きな転換点を迎えている。無償化の対象となるのは、幼稚園、保育所、認定こども園などを利用する3歳から5歳と、住民税非課税世帯の0歳から2歳児の利用料である⁽⁴⁾。2019年度においては半年分の費用として、約3,882億円（地方分の特例交付金2,349億円を含む）の公費が投入される⁽⁵⁾。しかし、保育所の利用者が想定を上回り、財源

(2) 「子ども行政」とは、「一般的に、子どもと子どもを持つ家庭を対象とした教育や福祉に関する様々なサービスの提供を一つの部局が行うことにより、これまで別々に行われていた教育や福祉サービスの間の連携を良くし、子どもを持つ家庭にとってのいわゆるワンストップ・サービスを実現するものと見られている」（渡辺2019：8）。これまで自治体において、教育委員会は教育政策として幼稚園を所管する一方、首長部局は福祉政策として保育所を所管していた。それらの幼児教育・保育に関連する部署を「子ども行政」として、一元化する自治体は増加する傾向にある（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2017）。以下、東京大学（2017）と略記する。また、一元化をめぐる議論については、佐々木他（2019）を参照されたい。

(3) 「幼児教育の無償化」の主な経緯をまとめると以下の通りである。なお、記述にあたっては、文部科学省「幼児教育の無償化に係る参考資料（平成30年12月28日）」

(https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2019/03/20/1414592_003_1.pdf) 及び西山（2019：34-36）を参照した。

2014年度より毎年度、幼児教育の段階的無償化が実施された。2017年12月8日、「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定され、その第2章の「人づくり革命」において「幼児教育の無償化」があげられている。2018年5月31日「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書」がとりまとめられた。2018年6月15日「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」が閣議決定された。2018年11月21日及び12月3日に、「教育の無償化に関する国と地方の協議」が開催され、幼児教育無償化の財源・事務費・システム改修費、幼児教育無償化の実施に係る地方財政計画及び地方交付税の対応、認可外保育施設の質の確保・向上、幼児教育の無償化に関する協議の場の設置について協議が重ねられた。協議の場の設置に関する検討を受けて、2018年12月17日、認可外保育施設の質の確保・向上を始めとする、幼児教育の無償化に関する様々な課題について、PDCAサイクルを行うため、内閣府、文部科学省及び厚生労働省並びに地方自治体のハイレベルによる「幼児教育の無償化に関する協議の場」が開催された。これら議論を踏まえ、2018年12月28日、関係閣僚会合において、「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」が合意された。2019年2月12日、幼児教育無償化に向け、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日国会に提出した。2019年5月10日、参議院本会議で成立し、5月17日に公布された。

(4) 内閣府「幼児教育・保育の無償化概要」

<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/musyouka/gaiyou.html#nintei>

(5) 内閣府「幼児教育・保育の無償化に関する平成31年度予算案について」

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h310218/pdf/2_s2-3.pdf

が不足する事態となっており、「甘い制度設計が露呈した格好」との指摘もある⁽⁶⁾。

「幼児教育の無償化」に関する施策を中央省庁で担当するのは、内閣府・文部科学省・厚生労働省である。また、幼稚園・保育所の運営などを担う地方自治体の役割も極めて大きいことから、国と地方の協議が行われた（注(3)参照）。幼児教育・保育の充実のために、様々な施策が展開される中、幼児教育の重点化の動きはどのような特質があるだろうか。現行法制度上、中央省庁レベルにおいて幼児教育行政は文部科学省が主務官庁となっている。文部科学省は幼児教育行政においてどのような選好を持ち、幼児教育の重点化を進めようとしているのかに焦点を当て、その施策について概観する。

文部科学省は、「推進事業」の趣旨を以下のように説明する。

「幼児期の教育は生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであり、この時期に質の高い幼児教育が提供されることは極めて重要である。しかし、現状において、幼稚園、保育所、認定こども園等の幼児教育施設の教職員に対する研修体制を始め、地方公共団体における幼児教育の推進体制は必ずしも十分でない。幼稚園、保育所、認定こども園等を通して幼児教育の更なる質の向上を図るため、各施設等を巡回して助言等を行う『幼児教育アドバイザー※1』の育成・配置や地域の幼児教育の拠点となる『幼児教育センター※2』の設置等により、地方公共団体における幼児教育の推進体制を構築するための調査研究を行い、その成果を普及する。」⁽⁷⁾

文中の「幼児教育アドバイザー」及び「幼児教育センター」の役割等については、以下のように定義付けている。

「※1 幼児教育アドバイザー

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。各地域において、幼児教育施設等における一定の職務経験や研修履歴等を踏まえて選考されるほか、幼児教育施設における公衆衛生や危機管理、児童心理、特別支援教育等について専門性を有する者の活用も考えられる。

※2 幼児教育センター

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

(6) 2019年11月21日付「東京新聞」朝刊。

(7) 文部科学省「幼児教育の推進体制構築事業」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/1372594.htm

論・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。」⁽⁸⁾

以上、「幼児教育アドバイザー」と「幼児教育センター」の役割と機能について確認した。なお「推進事業」の予算規模は、2016年度（初年度）が2億300万円、2017年度が1億8,300万円、2018年度（最終年度）が1億4,400万円であった⁽⁹⁾。中央省庁が実施する事業によっては、「人気がないために頼み込んで」自治体に受託してもらった場合があるが、「推進事業」では文部科学省から積極的な依頼が自治体にあつたかは不明である。ただし、著者が行ったヒアリングでは、受託自治体は「保育の質」に関して自治体独自の政策の蓄積がある場合や、自治体担当者はその自治体内での「保育の質」に関し、何らかの課題があると認識している場合が多かった。それゆえ「推進事業」を受託することで、それらに対応したいとの意図がうかがえた。したがって「推進事業」が「不人気」な事業だったとは考えにくい⁽¹⁰⁾。また、後継事業として「幼児教育推進体制の充実・活用強化事業」が実施されていることから、「推進事業」は必ずしも「不人気」な事業ではなかったことを傍証すると思われる（後継事業については、注(47)を参照のこと）。

ところで、2006年に改正された教育基本法では、「幼児教育」に関して「幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない。（第11条）」と規定する（下線は著者）。この条文は、この改正時に新設され、国だけではなく、地方公共団体に、幼児教育の推進主体としての役割が付与されていることを強調するものである（高島2018：148－149）。よって、「推進事業」への着目は地方公共団体の「子ども行政」を分析する上で重要な含意を引き出しうると考えられる。

次節では、「推進事業」を受託していた自治体を確認する。

(8) 同上。

(9) 同上。

(10) 本稿の3.の(2)でも触れるが、それぞれ「推進事業」を受託することになる広域自治体とその広域自治体内の基礎自治体が、「受託」を目指す意向が判明したのは、互いが応募を終えた後であった。「不人気」な事業であったならば、文部科学省が広域自治体と基礎自治体に調整後、依頼する方が合理的だが、それをやっていないことから「不人気」な事業ではなかったと考えられる。

(2) 「幼児教育の推進体制構築事業」の受託状況と受託動機

表1は、「推進事業」の受託自治体一覧である。全国の15道府県と14市区が「推進事業」を受託していた⁽¹¹⁾。表1からも確認できるように、全29受託自治体のうち、広島県を除く28の自治体が「幼児教育アドバイザー」を調査研究のテーマとして採用している。よって、「幼児教育アドバイザー」を分析の対象とすることは「推進事業」の性格を明らかにする上でも意義があろう。ちなみに、広島県も含む全受託自治体で「幼児教育アドバイザー（類似の制度も含む）」が存在する。

受託各自治体を取り巻く社会・経済状況は様々であるが、「推進事業」を受託するに至った動機としては、以下の5つが考えられる⁽¹²⁾。第1に、「幼児教育アドバイザー」の配置により研修体制を強化し、自治体における「保育の質」の向上を目指すものである（該当する自治体は、北海道、秋田、静岡、広島、高知⁽¹³⁾、福岡、熊本⁽¹⁴⁾の各道県、名張、東近江、堺、広島、丸亀、善通寺、さぬき、北九州の各市である）。

第2に、自治体の執行体制が一元化されていないため、福祉部局（首長部局）と教育部局（教育委員会）の縦割りがあり、連携上の課題を抱えていることから「幼児教

(11) 受託自治体の取組みや、その最終報告書については、文部科学省「採択された地方公共団体における取組について」

(https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/1385617.htm)を参照されたい。

(12) 各自治体が「推進事業」を受託する動機については、著者が2018年8月から9月に「推進事業」の受託自治体に対して実施したヒアリングと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）の第4章「各自治体の実践事例」に基づく考察である。以下、引用にあたっては、東京大学（2019）と略記する。「幼児教育アドバイザー」の役割やその運用は受託自治体ごとに多様であるので、動機を基にした分類において、複数の動機に該当する受託自治体もある。また、紙幅の都合上、全受託自治体の課題や現状について触れることはできないので、個別の事情を抱えながらも受託自治体に共通する課題を抽出する。

(13) 高知県では「推進事業」に先立つ形で、2006年から幼保支援アドバイザー及びスーパーバイザーを配置していた。「推進事業」を受託し、幼保支援アドバイザーを増員して配置する目的は、幼保支援アドバイザーの経験を活かし、保育の質の向上を図るためである。指導主事は小学校籍が圧倒的であり、幼児教育分野の専門性においては限界もあるが、「推進事業」の幼保支援アドバイザーは、現場の声を踏まえて具体的な支援を行える点に強みがあるという。指導主事だけでは、県下300園あまりの施設を訪問するのは限界があるため、個別の訪問支援の充実には幼保支援アドバイザーの存在が不可欠であるという。なお、2018年度は、19名の幼保支援アドバイザーが在籍し、うち県費での配置は7名である（東京大学2019：159-160）。

(14) 熊本県では研修を実施する場合、園外研修が中心だったが、参加できない園もあるため、幼児教育に関する知識や経験を有する者（幼児教育アドバイザー）が園に出向き、園内研修等によって園及び保育者の質の向上を図る方が、効果が高いと考えたという（東京大学2019：175）。

表1 「幼児教育の推進体制構築事業」の受託自治体一覧（2019年4月現在）

	申請機関名	調査研究テーマ		
		幼児教育 アドバイザー	幼児教育 センター	その他
1	北海道教育委員会 総務政策局教育政策課	○	○	
2	気仙沼市教育委員会 学校教育課	○		○
3	秋田県教育庁 幼保推進課	○	○	
4	茨城県教育委員会 就学前教育・家庭教育推進室	○		
5	前橋市教育委員会事務局 総合教育プラザ幼児教育センター	○		○
6	千葉県教育庁 教育振興部指導課	○	○	
7	千葉市 こども未来局こども未来部幼保支援課	○		○
8	世田谷区教育委員会 教育委員会事務局幼児教育・保育推進担当課	○	○	○
9	石川県 健康福祉部少子化担監室	○	○	
10	静岡県教育委員会 義務教育課	○		○
11	名張市教育委員会 学校教育課	○		○
12	舞鶴市 健康・子ども部幼稚園・保育所課乳幼児教育推進係	○	○	○
13	東近江市 こども未来部幼児課	○	○	
14	大阪府 こども教育センター	○	○	
15	堺市教育委員会事務局 学校教育部学校総務課	○		○
16	奈良県 地域振興部教育振興課	○	○	○
17	奈良市役所 こども未来部こども園推進課	○		
18	岡山県教育庁 義務教育課	○	○	
19	広島県教育委員会 乳幼児教育支援センター			○
20	広島市教育委員会 学校教育部指導第一課 総務部教育企画課	○	○	
21	徳島県教育委員会 学校教育課	○	○	
22	香川県教育委員会 義務教育課	○		○
23	丸亀市教育委員会 教育部学校教育課 丸亀市こども未来部 幼保運営課	○		○
24	普通寺市教育委員会 教育総務課	○		○
25	さぬき市教育委員会 学校教育課 健康福祉部子育て支援課幼保連携推進室	○		
26	高知県教育委員会 幼保支援課	○	○	○
27	福岡県教育庁 教育振興部義務教育課	○		
28	北九州市教育委員会 指導部指導第一課	○	○	
29	熊本県教育委員会 教育指導局義務教育課	○		

出典 文部科学省「幼児教育の推進体制構築事業 採択先一覧（詳細）」

（http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/07/19/1372592_2.pdf）を参考にその一部を抜粋した。調査研究テーマの「その他」に含まれるのは、「幼児教育の質の向上を図るために必要な推進体制に関する調査研究」である。なお、作成にあたっては、高島（2018）の表2のフォーマットを参照した。

育アドバイザー」の配置により、巡回・訪問できる施設種の拡大することで、「保育の質」の向上を目指すものである（該当する自治体は、北海道、千葉、石川、香川、福岡の各道県、気仙沼⁽¹⁵⁾、前橋⁽¹⁶⁾、北九州の各市である。ちなみに該当する全自治体が一元化をしていない⁽¹⁷⁾）。特に道府県の教育委員会の指導主事という立場では、所管する幼児教育施設に限られるために、所管外の多様な幼児教育施設に巡回することは難しいとする声は多い⁽¹⁸⁾。

第3に、中堅層にあたる保育者が少ない現状と若手層の増加に対応するために、「幼児教育アドバイザー」を配置することにより、「ミドルリーダー」の育成を企図

-
- (15) 気仙沼市では、教育委員会部局と子ども家庭課がある保健福祉部局との連携が薄かったため、幼児教育コーディネーターを配置することで、アドバイスを受けるとともに両部局の「つなぎ役」になってもらいたいと考えたという（東京大学2019：55）。
- (16) 前橋市では、教育委員会事務局が所管する公立幼稚園3園に対して、福祉部が所管している公私立保育所（園）・幼稚園・認定こども園等の幼児教育施設は91園であり、保育・幼児教育全般にかかわる業務の中心は福祉部となっている。市教育委員会に設置している幼児教育センターでは、0～2歳の保育に関する実績や経験はなく、対応が難しい面もあり、現状では、個々の幼児教育アドバイザーに頼らざるを得ない状況にあるという（東京大学2019：68-69）。
- (17) 一方で、一元化すれば福祉部局と教育部局の連携が図られることはあっても、私立の園所に対する行政からの働き掛けがスムーズに進むとは限らない。施設所側に心理的な壁があるとされる私立園所へのアプローチに関しては、舞鶴市の取組みなどを参照されたい（東京大学2019：96-99）。
- (18) 例えば北海道においては、道内の1,000園を超える幼児教育施設のうち、道教育委員会の幼児教育担当指導主事が指導助言できるものは、公立幼稚園の52園のみで、残りの幼児教育施設を担当する関係部局には質の向上に対する指導助言ができる立場の者がおらず、課題であるとしている（東京大学2019：50-51）。

同様に千葉県では、公立幼稚園に通う幼児は全幼児の1割程度であり、9割以上の子どもが通う私立幼稚園、認定こども園、保育所等については、所管が異なるため、県教育委員会が教育課程上の指導・助言を行ったり、県教委主催の研修会に教員を積極的に参加させたりということほとんどない状況にある。また、園等の事情から、園外での研修の機会は少ないので、幼児教育アドバイザーの訪問によって、県下の幼児教育・保育の質の向上を図る必要があったという（東京大学2019：74）。

他の受託自治体でも同種の課題を抱えていることから、全施設種に訪問できる「幼児教育アドバイザー」に対する期待を石川、香川、福岡の各県でも確認できる（東京大学2019：84, 141-142, 165）。

するものである（該当する自治体は、徳島県⁽¹⁹⁾、大阪府、堺、奈良⁽²⁰⁾の各市である）。

第4に、円滑な「保幼小接続」のためや「接続カリキュラム」の周知のために「幼児教育アドバイザー」を配置するものである（該当する自治体は、茨城、大阪、広島、岡山⁽²¹⁾の各府県、千葉、世田谷、名張、舞鶴、東近江、丸亀、北九州の各市区である）。

第5に、小規模な自治体であることなどの理由で、幼児教育を専門とする専任の指導主事を置けない、あるいは足りない場合⁽²²⁾に、「幼児教育アドバイザー」の配置によって、「保育の質」を高めようとするものである（該当する自治体は、丸亀⁽²³⁾、善通寺⁽²⁴⁾の各市である）。以上、受託自治体の状況と受託動機を確認した。

-
- (19) 徳島県では、保育者の年齢構成が課題となっている。管理職及びその立場に近い年代の層と若い層が多く、ミドルリーダーになるべき人材が不足しており、ここ数年は園長・所長の定年退職者が多い。年齢構成の課題は、各園の組織構成にも影響しており、管理職あるいはその立場に近い者は園運営に追われ、急務である経験の浅い保育者の資質向上に時間を割くことができない。そこで、経験のある退職者を生かしたいと考え、「推進事業」に受託し、彼らを「幼児教育アドバイザー」として配置するに至ったという（東京大学2019：136）。
- (20) 奈良市では、中堅層にあたる保育者が少ない現状や若手層の増加による経験や学びの格差が生じていること、園の小規模化・単学級の増加といった課題がある。市は、幼児教育の質の向上のため、指導的役割の中核を担う人材の育成を進めるために、「スーパーバイザー」を「幼児教育アドバイザー」を養成するために設置している。「幼児教育アドバイザー」には各こども園等において、指導的な役割を果たしてほしいと考えている（東京大学2019：121）。
- (21) 岡山県では、2015年度に教職員等の指導力の向上と保幼小の円滑な接続を図ることを目的に、県教育委員会内に「就学前教育推進プロジェクト」を立ち上げた。また「接続スタンダード」の作成・普及を行うために、県義務教育課に就学前教育スーパーバイザー（岡山県における「幼児教育アドバイザー」の名称）を配置することとなったという（東京大学2019：124）。
- (22) 「推進事業」の受託自治体である香川県の担当者によれば、県内10市町には幼児教育の専任の指導主事がおらず、小規模な市町ほど予算上の理由などから配置が難しいという（東京大学2019：143）。
- (23) 丸亀市では、指導主事は2名配置されているが、保育所担当指導主事は保育士の確保や県の監査等に業務のほとんどを費やしている状況にある。また、幼児教育担当の職員として3名が配置されているが、保育支援に出向き、一人一人に即した保育指導にまで十分手が回らない状況にあるので、幼児教育アドバイザーを配置したという（東京大学2019：147-149）。
- (24) 善通寺市では、市教育委員会に幼児教育を専門とする指導主事はいなかったため、幼児教育に専門的な知見を持つ外部の有識者を幼児教育アドバイザーとして配置したという（東京大学2019：152）。

2. 分析対象・先行研究の検討

本稿では主に「幼児教育アドバイザー」について焦点をあて分析を行い、「幼児教育センター」については別稿に譲る⁽²⁵⁾。

「幼児教育アドバイザー」についての貴重な先行研究として、高島（2018）がある⁽²⁶⁾。高島は、指導主事についての先行研究に依拠しながら、「幼児教育アドバイザー」に期待される役割とそれに対する幼児教育の現場の受け止め方を明らかにしている（高島2018：147）。また、文部科学省の関連する審議会等の「幼児教育アドバイザー」に関する議論を整理し、2016年に実質的に着手された「推進事業」の端緒を2015年における中央教育審議会での議論に見出す（高島2018：160, 167）。その上で「幼児教育アドバイザー」に関する議論の特徴を「その取り上げられる文脈の多様さ」とであると指摘する。「当初は、幼児教育の質と向上と幼小接続の円滑化という目的が強かったものの、複数の専門部会でこのアイデアが共有されるなかで、教職員の資質の向上や、子育て支援等、当初とは違った役割も含みこまれるようになり、『幼児教育アドバイザー』は熟議のうで導入されたアイデアではない」と結論付ける（高島2018：160）。「幼児教育アドバイザー」には明確な定義付けがなされなかったゆえに、いかようにも解釈されうる状況のもと、多様な役割を想定されるようになり、「その運用や意味付けが各地方公共団体あるいは幼児教育の現場に委ねられている」（高島2018：160, 167）。これらの高島による指摘は、受託自治体における「幼児教育アドバイザー」の運用の実態を観察する上でも重要である。事実、「幼児教育アドバイザー」は、受託自治体によって「多様な役割」を与えられ、その運用は受託自治体ごとに著しい違いを見せた⁽²⁷⁾。

(25) 「幼児教育センター」の導入の経緯や実態については、佐々木他（2019）を参照されたい。また、全国の自治体における「幼児教育センター」の現状等については、東京大学（2019）の第1章に詳しい。

(26) 本稿は、高島（2018）に負うところが大きい。本稿の意義があるとすれば地方自治論・政治学・行政学を専門とする著者が、同じ対象ではあっても教育学者である高島とは異なる視点から分析を行う点である。

(27) 詳しくは、東京大学（2019）の第4章「各自治体の実践事例」を参照。

3. 受託自治体における「幼児教育アドバイザー」の運用の実態

本章では、「幼児教育アドバイザー」の運用の実態や課題について、受託自治体に対し実施したヒアリング調査をもとに、その課題や問題点等を抽出する。「幼児教育アドバイザー」が、実際に幼児教育施設に出向き、園長や職員等に何らかのアドバイスを行う自治体がある一方で、複数回の研修を受けた職員等を「幼児教育アドバイザー」として認定している自治体も存在する。以下、事例に登場するAからGの自治体は、「推進事業」の受託自治体である。

(1) 事例1（広域自治体と基礎自治体における政策の意図の違い）

広域自治体A⁽²⁸⁾は、「職員の層が薄い中堅層を各園所で育成したい」という考えから「幼児教育アドバイザー研修」を実施しており、その認定数は年間100名を超える。広域自治体Aとしては「基礎自治体である市町村が幼児教育施設を所管している上、その施設数は膨大である。直接的に園所を支援するのは難しい。よって、『幼児教育アドバイザー研修』を受講し認定された者で、園所に属する『幼児教育アドバイザー』の支援を通じて、広域自治体A内の幼児教育の充実を図っている」という⁽²⁹⁾。「すでに『幼児教育アドバイザー研修』を受け、『幼児教育アドバイザー』として認定された各園所に属する職員に対しては、フォローアップのために特に訪問の要請がなくても巡回している。すでに研修を受け顔見知りであるために、私立・公立園所の種別を問わず、心理的な壁は低い様子である」という⁽³⁰⁾。他の自治体が私立園所への訪問について、いかに「心理的な壁」を取り払うかに腐心しているかを考えると、「幼児教育アドバイザー研修」による「幼児教育アドバイザー」の大量認定は合理的な方法にも思われるが、広域自治体Aに含まれる、基礎自治体Bへのヒアリング調査から受ける印象は異なる。

基礎自治体Bの担当者によれば、「広域自治体Aの実施する『幼児教育アドバイザー研修』によって、広域自治体A内での『幼児教育アドバイザー』の価値が暴落し

(28) 西日本地域にある広域自治体である。

(29) 2018年9月10日に実施した、広域自治体Aへのヒアリング調査による。

(30) 同上。

ており、基礎自治体Bが独自に『幼児教育アドバイザー』を配置していても、広域自治体Aの施策のために、基礎自治体Bの『幼児教育アドバイザー』が質を伴った存在とは認められずに、困っている」という⁽³¹⁾。基礎自治体Bが配置する「幼児教育アドバイザー」は2名で、その主な経歴はそれぞれ、元公立幼稚園長と元公立保育所長であり、経験豊富な人物であるが、基礎自治体B内の幼児教育施設等を巡回しようとしても、基礎自治体B独自の「幼児教育アドバイザー」が、広域自治体Aの「幼児教育アドバイザー」制度と混同され、巡回やその受入れに支障が出ているとのことであった⁽³²⁾。事実、広域自治体Aの担当者が「広域自治体Aの『幼児教育アドバイザー研修』によって認定した『幼児教育アドバイザー』の中には、経験が少ない職員もいる」との発言⁽³³⁾にもみられるように、複数回の研修の実施だけでは、質が伴っていないと考えられる広域自治体Aの「幼児教育アドバイザー」も存在するようである。

この事例からは同じ「推進事業」内での施策にもかかわらず、「幼児教育アドバイザー」に関し、「その運用や意味付けが各地方公共団体に委ねられている（高島2018：160,167）」ことの弊害を観察することができよう。また、広域自治体と基礎自治体との間で「幼児教育アドバイザー」に対する役割やイメージの共有さえなされていない状況は、制度設計に携わった文部科学省の「詰めの甘さ」を指摘せざるを得ない⁽³⁴⁾。

(2) 事例2（広域自治体と基礎自治体との調整）

基礎自治体Cは、広域自治体D内に含まれる⁽³⁵⁾。基礎自治体Cと広域自治体Dは、それぞれ「推進事業」に応募したが、互いにそれが判明したのは、応募を終えた後であったという⁽³⁶⁾。採択後、「基礎自治体Cと広域自治体D間で、内容が重ならない

(31) 2018年10月9日に実施した、基礎自治体Bへのヒアリング調査による。

(32) 同上。

(33) 2018年9月10日に実施した、広域自治体Aへのヒアリング調査による。

(34) 「推進事業」の実施における文部科学省のスタンスは、各受託自治体の取組みを「支援」するものではある。しかし、既述のように「幼児教育アドバイザー」の中身をめぐる広域自治体と基礎自治体間の混乱が、制度設計に由来するものである以上、文部科学省としては「静観」するしかない。

(35) 基礎自治体Cと広域自治体Dは、西日本地域にある自治体である。

(36) 2018年9月10日に実施した、基礎自治体Cへのヒアリング調査による。

よう事業のすみ分けを模索したこともあったが、結局すみ分けは行わず、それぞれ独自に事業を展開した」という⁽³⁷⁾。基礎自治体Cは政令指定都市でもあり、連絡調整がスムーズではなかった可能性は考えられる。一般市とは異なる、政令市を抱える道府県の執行時の困難性に起因するものなのかもしれない。

ちなみに、政令市を有する8つの広域自治体が「推進事業」を受託しているが、広域自治体の「幼児教育アドバイザー」が政令市も含めて訪問・巡回するか、政令市を除くかは広域自治体ごとに異なる。「推進事業」を受託していなくても、政令市に「幼児教育アドバイザー」に類する制度が存在するとの理由で、広域自治体が政令市を派遣対象から除外している場合もある。他方で、政令市独自の「幼児教育アドバイザー」に類する制度の有無に関係なく、「幼児教育アドバイザー」を派遣対象としている広域自治体もある⁽³⁸⁾。政令市を派遣対象として含めるか否かは、受託広域自治体に委ねられていることになるが、本節の事例2のように、連絡や調整が十分ではないと「保育の質」の向上のために配置する「幼児教育アドバイザー」の効果が減じる可能性もある。また、広域自治体により派遣対象が異なることも、受託自治体によって「幼児教育アドバイザー」の役割や位置づけが違ったものになる要因になるだろう。「推進事業」における「幼児教育アドバイザー」の中身や運用が自治体に「丸投げ」されている例をここからも看取できよう。

(3) 事例3（広域自治体と基礎自治体との調整）

基礎自治体Eは、広域自治体F内に含まれる⁽³⁹⁾。広域自治体Fの担当者によれば、「基礎自治体Eは幼児教育に関する体制が先進的であり、広域自治体Fとしても学ぶ点は多い」という⁽⁴⁰⁾。「政令指定都市である基礎自治体Eは、指導主事が園に直接出向いて指導・助言できるが、広域自治体Fとしてはそれができないので、その点では共有できない部分もある。しかし、基礎自治体Eが行っていることを広域自治体F内のその他の市町村に、幼児教育に関する体制の組み方などをモデルとして示すこと

(37) 同上。

(38) 北海道、大阪、千葉、静岡、広島、熊本の各道府県は、政令市も含めて「幼児教育アドバイザー」が巡回・訪問している。一方、岡山、福岡の各県は、「幼児教育アドバイザー」の派遣対象から政令市を除いている（東京大学（2019）の第4章を参照）。

(39) 基礎自治体Eと広域自治体Fは、西日本地域にある自治体である。

(40) 2018年9月11日に実施した、広域自治体Fへのヒアリング調査による。

ができる」という⁽⁴¹⁾。また、基礎自治体Eの担当者も「広域自治体Fは、『推進事業』に関して基礎自治体Eの方が先を行っているという認識をもってきている」と述べている⁽⁴²⁾ことから広域自治体Fの担当者の発言と合致する。前項の事例2と比較すると、政令市であるという制度上の「共有できない部分」を抱えつつも、基礎自治体と広域自治体の連携や協力が図られている事例と言えらる。

(4) 事例4（広域自治体と基礎自治体との調整）

他にも政令市を抱える受託自治体である広域自治体G⁽⁴³⁾は、「その政令市には直轄の幼児教育施設もあり、広域自治体Gとは状況が異なる。広域自治体Gとして制度を創設・運用する際にも、その政令市の幼児教育センターやアドバイザーのノウハウを参考にしている」と述べ、「政令市との関係は良好である」と発言している⁽⁴⁴⁾。よって、政令市と広域自治体との関係は運用上の工夫などによって、協調的にもなりうることを示唆している。

4. 考 察

前章では、文部科学省の「推進事業」を受託した自治体に焦点をあて、主に「幼児教育アドバイザー」に関する事業が広域自治体（道府県）と基礎自治体（市区）においていかに実施されたのかを分析した。その結果、明らかになったのは、文部科学省の「幼児教育アドバイザー」に関する「制度設計の詰め甘さ」であり、時に「翻弄」される受託自治体の姿である。前章の(1)の事例1でも紹介したように、広域自治体と基礎自治体において明らかに軋轢が生じているにもかかわらず、その調整に乗り出すような積極的なスタンスを文部科学省から感じることはできなかった⁽⁴⁵⁾。「幼児教育アドバイザーについての

(41) 同上。

(42) 2018年9月14日に実施した、基礎自治体Eへのヒアリング調査による。

(43) 広域自治体Gは、東日本地域にある自治体である。

(44) 2018年9月13日に実施した、広域自治体Gへのヒアリング調査による。ただし、広域自治体Gにある政令市へのヒアリングは実施しておらず、あくまでも広域自治体Gの担当者の認識であることにも留意が必要である。

(45) 2018年9月10日から10月25日までに断続的に行われた、「推進事業」を受託した全29自治体へのヒアリング調査による。

運用や意味付けが各地方公共団体に委ねられている（高島2018：160,167）」がゆえに、そこに自治体の「自主性」を発揮する余地を見出すか、「丸投げ」や「押しつけ」ととらえるかは評価が分かれるところであろう⁽⁴⁶⁾。2006年改正の教育基本法によって、新たに幼児教育の推進主体としての役割を担うことになった地方公共団体ではあるが、2018年6月時点で高島がすでに指摘している通り「国の施策を受け、それぞれの地域で事業を展開していくわけだが、人口規模や財政、土台となる幼児教育のシステムも異なるなかで、こうした取組がどのように受け入れられるのかは未知数」である（高島2018：149）。2019年3月の「推進事業」の終了後も、「幼児教育センター」や「幼児教育アドバイザー」という施策が多く自治体で受け入れられるかは、やはり見通せない⁽⁴⁷⁾。次に、行政学・政治学の観点から「推進事業」を考察する。

（1） 「推進事業」にみる文部科学省の利益・選好

本節では、文部科学省が「推進事業」における「幼児教育アドバイザー」の配置に

(46) 西日本のある基礎自治体では、「幼児教育アドバイザー」が私立保育所にも訪問するなど私立園所への働きかけや、幼保の一体化の取組みが、他の受託自治体と比較しても進んでいるように看取された（2017年1月27日、保育参観及びヒアリング調査のため、当基礎自治体を訪問。また別途、2018年10月15日ヒアリング調査実施）。これは「推進事業」の受託による成果でもあるが、受託前からすでに先行する取組みが当基礎自治体に存在したことが大きい。「推進事業」を受託しつつ、以前からの取組みをアレンジしているというのが著者の観察である。この基礎自治体の場合は、中央政府から補助金などの「リソース」を獲得しつつ、自治体として「自主性」を発揮していると考えられるだろう。

(47) 2019年度より文部科学省は「推進事業」の後継事業として、「幼児教育推進体制の充実・活用強化事業」を展開している。2019年度予算では約1.5億円が計上された（内閣府子ども・子育て本部厚生労働省子ども家庭局文部科学省初等中等教育局「平成31年度における子ども・子育て支援新制度に関する概算要求の状況について」

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_37/pdf/s4.pdf 及び、同「令和2年度における子ども・子育て支援新制度に関する概算要求の状況について」

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_45/pdf/s2.pdf）。その事業の趣旨は、「地方公共団体において、公私立幼稚園・保育所・認定こども園に対して一体的に域内全体の幼児教育の質の向上を図るため、担当部局の教育・保育内容面に係る事務の一元化や幼児教育センターの設置等、幼児教育の推進体制を構築している都道府県及び市町村を対象に、幼児教育アドバイザーの配置及びそれらを活用した研修支援、幼小接続の推進等に必要な費用の一部を補助する」ことであり、本稿で対象とした「推進事業」と同趣旨である。ちなみに、2020年度の予算案段階においては、「幼児教育推進体制の充実・活用強化事業」に約1億9,000万円が計上されている（文部科学省「令和2年度予算（案）のポイント」

https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt_kaikesou01-100014477_01.pdf）。

文部科学省としては、自治体における「幼児教育センター」の設置や「幼児教育アドバイザー」の配置に関与し続けようとする姿勢が確認できる。

こだわりをもつ理由を分析する。

文部科学省の専門部会において「幼児教育アドバイザー」への言及が初めて行われるのは、2015年4月28日に開催された教育課程特別部会の第6回会議である（高島2018：157）。無藤隆・教育課程部会長より「幼児教育アドバイザー」というアイデアが提案され、「幼児教育に対する行政による積極的な管理・監督を強調する等、指導主事をはじめとした行政による介入の強化を想起させるような発言」があった（高島2018：157）。突如、浮上した「幼児教育アドバイザー」というアイデアは次第に変容していく。その後、「当初は、幼児教育の質の向上と幼少接続の円滑化という目的が強かったものの、複数の専門部会でこのアイデア（※引用者注『幼児教育アドバイザー』のこと）が共有されるなかで、教職員の資質の向上や、子育て支援等、当初とは違った役割も含みこまれる」ようになった（高島2018：160）。高島は、「『幼児教育アドバイザー』は熟議のうえで導入されたアイデアではない」と結論付けており（高島2018：160）、その結論に著者も異論はないが、問題としたいのは、なぜ文部科学省が、曖昧な性格の「幼児教育アドバイザー」という政策アイデア及びその導入にこだわったのかである。

「幼児教育の無償化」が2019年10月より実施されたことは既に述べた。2019年度予算案段階における各府省の子ども・子育て支援関連の予算は以下の通りである⁽⁴⁸⁾。内閣府2兆8,834億円⁽⁴⁹⁾、厚生労働省3,809億円⁽⁵⁰⁾、文部科学省762億円（内閣府計上予算含む）である⁽⁵¹⁾。金額ベースだけでみれば、内閣府が圧倒していることが分かる。もちろん各省の分も含め、内閣府に計上している場合もあるので、金額の多寡をもってのみ判断することはできないが、子ども・子育て支援関連の分野において文部

(48) 内閣府子ども・子育て本部厚生労働省子ども家庭局文部科学省初等中等教育局「平成31年度における子ども・子育て支援新制度に関する予算案の状況について」

<https://youchien.com/info/news/tfpkv10000001bjr-att/31shinseido2.pdf>

なお、注の(49)、(50)、(51)の内訳もこのURLの数字を参照した。

(49) 内訳は、教育・保育、地域の子ども・子育て支援の充実1兆2,611億円、幼児教育・保育の無償化の実施1,532億円、企業主導による多様な就労形態等に対応した多様な保育の支援2,020億円、児童手当1兆3,488億円である。

(50) 内訳は、保育の受け皿拡大・保育人材の確保等1,075億円、子ども・子育て支援新制度の実施及び幼児教育・保育の無償化の実施（内閣府において計上）、母子保健医療対策の推進231億円、ひとり親家庭等の自立支援の推進2,267億円、配偶者からの暴力（DV）防止など婦人保護事業の推進191億円、児童福祉施設等における防災・減災対策の推進159億円である。

(51) 内訳は幼児教育無償化の実施（幼稚園就園奨励費補助等）701億円、幼児教育の質の向上3.4億円、幼児教育の環境整備の充実58億円である。

科学省のプレゼンスが高いとは言えないのではないか。つまり、「幼児教育の無償化」や子ども・子育て支援の関連の分野では、量的な面（金額も含め）において文部科学省は自ら政策的なアピールを行う余地が内閣府・厚生労働省に対して小さい可能性がある⁽⁵²⁾。それゆえ、せめて「質」の面で独自色を発揮すべく、「幼児教育アドバイザー」の導入にこだわらざるを得ないのではないか。当初は指導主事のような役割を想定していた「幼児教育アドバイザー」が「教職員の資質の向上や、子育て支援等、当初とは違った役割も含みこまれるようになった」のは、政策アイデアの変容というよりも、むしろ文部科学省の利益・選好を反映したものと考えられる。推論の域をでないが、そう考えることで、「幼児教育アドバイザー」というアイデアの突然の浮上も理解できる。

本稿では分析の対象としなかったが、「幼児教育センター」の設置についても同様である。文部科学省は、「幼児教育アドバイザー」の配置や「幼児教育センター」の設置を通じ、自治体における子ども・子育て支援政策において、内閣府や厚生労働省と比較して影響力の低下をできるだけ回避し、（量ではなく）「保育の質」の面ではせめて発言権を確保したいという表れと解釈することもできる。幼児教育も含む「子ども行政」は本来、自治体内の福祉部局と教育部局の連携・調整や地域社会との協働が求められる分野でもある⁽⁵³⁾。「幼児教育アドバイザー」の訪問対象が全幼児教育施設種となっても、実際には保育所を含む福祉部門や私立園への訪問のハードルは高いとされる⁽⁵⁴⁾。一方で、自治体の就学前教育（幼稚園）の現場においては、福祉部門（保育所）との連携が強く意識されており、その際には、特別支援教育や幼保小中一貫教育が連携上の「突破口」になると考える自治体もある（東京大学2017：17）。

「幼児教育アドバイザー」が、当初の「幼児教育の質の向上と幼少接続の円滑化」の目的に加え、「教職員の資質の向上や、子育て支援等」といった違った役割も付与されていった過程は、自治体における現場のニーズの多様さに文部科学省が対応した結果でもある。しかし重要なことは、他省庁と比較して子ども・子育て支援に関連する

(52) もっとも、子ども・子育て支援政策に関し、文部科学省の職員が内閣府の関連部署に出向や併任という形で関与している場合もあり、文部科学省と内閣府の役割が明確化されていないこともありえる。その場合、どちらが子ども・子育て支援関連政策で主導権を握るのが焦点となる。

(53) 自治体内部における各部署との連携・調整などについては、伊藤正次編（2019）が様々な行政テーマごとに事例分析を行っており、有益である。

(54) 東京大学（2019）の第4章を参照。

予算面での劣後や保育所と比べればニーズが低い幼稚園を所管する文部科学省が、なぜ、「幼児教育アドバイザー」の導入に固執したのかである。それは自治体の「子ども行政」施策に対し、教育部局だけではなく福祉部局も含め一定の関与を可能とする足がかりを「幼児教育アドバイザー」に求めたからではないか。

つまり、「幼児教育アドバイザー」制度の中身の「多様さ」「曖昧さ」は、合理的な政策アイデアを文部科学省が提示できなかったわけでは必ずしもない。むしろ、「幼児教育アドバイザー」を法律上に位置づけはしないものの⁽⁵⁵⁾、中央政府内や自治体の「子ども行政」に対する文部科学省の存在意義を示そうという意図があったと考えられる。自治体の「子ども行政」における文部科学省の利益（省益）の追求が、「幼児教育アドバイザー」としてあらわれたのである。次節では、「推進事業」の実施過程を行政学の観点から分析する。

(2) 「推進事業」の政策実施過程

政策実施過程の古典的な業績として、現在も多くの教科書など⁽⁵⁶⁾で言及される Pressman and Wildavsky (1973) の『Implementation (実施)』の議論は以下のようなものである。1960年代のアメリカ合衆国では、ジョンソン大統領による「偉大な社会 (The Great Society) 計画」のもとで、多くの社会政策が展開されていた。それらの政策の中には、政治的合意や財源の調達には成功していながら政策目的の達成には失敗してしまったものがある。プレスマンとウィルダフスキーは、その原因が実施過程にあることを明らかにした。この著書は1970年代から80年代にかけて隆盛をきわめた政策実施研究のパイオニアとされ、以後、政策の実施過程に対する関心が高まった（真山1991：212-213；真山1994：35-36）。また、「政策実施研究」はほとんどすべての場合、「実施の失敗」としてあらわれるので、政策実施の研究は「失敗の研究」となる（真淵2011：312）。事実、Pressman and Wildavsky (1973) には「ワシントンにおける大いなる期待が、オークランド市でいかに打ち砕かれたか」という副題がつけられている。

「推進事業」の場合、政治的合意や財源の調達については、事業が継続され、予算

(55) 文部科学省としては、法定化された役職として「幼児教育アドバイザー」を位置づけたかったが、自治体の「子ども行政」における厚生労働省との「縄張り争い」のため、できなかったと考えるのが妥当なように思われるが、推測の域を出ない。

(56) 近年に限っても、秋吉 (2017)、西尾 (2016)、森田 (2017) などがある。

化されているので、一定程度、成功していると考えられる。「推進事業」のそもそもの政策目的は、「幼稚園、保育所、認定こども園等を通して幼児教育の更なる質の向上を図るため、各施設等を巡回して助言等を行う『幼児教育アドバイザー』の育成・配置地方公共団体における幼児教育の推進体制を構築するための調査研究を行い、その成果を普及する」⁽⁵⁷⁾ ことであった。ただし既述の通り、「幼児教育アドバイザーについての運用や意味付けが各地方公共団体に委ねられている」以上、自治体としてはそれぞれが独自に「幼児教育アドバイザー」の「中身」を決めるしかない。

ところで、政策は決定されたのち、当然ながら実施に移されなければ意味がない。しかし、実施の段階に入った政策が、その目的を達成できるかといえ、必ずしもそうではない。決定された政策が不十分にしか実施されない場合、あるいは実施されたとしても当初の目的とは、かけ離れた場合を生む場合もある。政策の目的と実施の結果の間には乖離が生じ、その乖離は「実施のギャップ」と呼ばれる（真淵2011：312）。

「推進事業」の場合、文部科学省としての「実施のギャップ」がない状態とは、「幼児教育アドバイザー」が受託自治体で配置され、保育園など本来は厚生労働省と自治体の福祉部局（首長部局）の系統が所管する施設種にまで巡回・訪問することで、「幼児教育アドバイザー」が「保育の質」の向上に資する存在となることであろう。当初、文部科学省としては、「幼児教育アドバイザー」に指導主事のような強い指導権限を付与し、自治体の「子ども行政」に関与を図ろうという意図があったかもしれないが、結果として「幼児教育アドバイザー」が法律上、位置づけられることはなかった⁽⁵⁸⁾。

「保育の質」を向上させるために「幼児教育アドバイザー」を配置するという政策目的自体は明確であるが、実施段階において、その中身を自治体に委ねてしまった以上、その目的を達することができないどころか、前章の(1)の事例1のように混乱を招く場合さえある。中身を自治体に委ねるのは、一見、自治的には見えるが、それは「幼児教育アドバイザー」を法的に位置づけることなく「推進事業」を展開した結果

(57) 文部科学省「幼児教育の推進体制構築事業」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/1372594.htm

(58) 自治体において「幼児教育アドバイザー」が法律上位置づけられていないことへの不満の声は存在する。秋田県は、「保育の質」の向上のため「幼児教育アドバイザー」を配置するよう県内の市町村に推奨しているが、法律上の権限がない中、県が介入することの難しさがあるという（東京大学2017：7）。

に過ぎず、自治体の自主性を重んじた訳では必ずしもないだろう⁽⁵⁹⁾。

「幼児教育アドバイザー」は配置されたものの、受託自治体の置かれた状況や抱える課題に応じて、その中身（「幼児教育アドバイザー」）は受託自治体ごとに異なるものとなった。つまり、政策の中身そのものが受託自治体に「丸投げ」されたために、「幼児教育アドバイザー」が受託自治体において、「都合の良い」ように運用され、「実施のギャップ」が生じたのである。

一方で以下のような反論もあり得よう。「文部科学省としては、『推進事業』を立ち上げることで、政府部内で存在感を示すことが目的ならば、成果はどうでもいいことになる。そう考えれば、『実施のギャップ』は存在せず、文科省としては『うまくいった』と言えなくもない」。しかし、文部科学省としては、都道府県や市区町村の教育委員会が関与できない幼児教育施設の増大は看過できないだろう。広域自治体の教育委員会にとって所管する幼児教育施設の少なさは、多くの受託自治体でも課題であると認識されている（注(18)参照）。また、一元化が教育部局ではなく、福祉部局（首長部局）を中心に実施されると、自治体の「子ども行政」における「教育」のルートを通じた文部科学省の影響力は益々、そがれてしまう⁽⁶⁰⁾。

それを回避するためにも、文部科学省としては、「保育の質」に関与できる「幼児教育アドバイザー」の導入にこだわらざるを得なかったのである。また、政府部内での存在感を一時的に示すだけでは、自治体における「子ども行政」に関する文部科学省のプレゼンスはさらに低下する。それゆえ「推進事業」は立ち上げることだけでは「成果」とはならず、「幼児教育アドバイザー」は、実際に「保育の質」の向上に資する存在でなければならないのである。

5. まとめにかえて

最後に「幼児教育アドバイザー」の今後について、私見ではあるが、若干言及する。昨

(59) ただし、そこに自治体として独自性を発揮する余地を見ることも可能である。一方、国レベルの施策としては自治体ごとに役割が異なる「幼児教育アドバイザー」の存在意義が問われることになる。

(60) 幼稚園は減少傾向にあるが、保育所は横ばい、認定こども園は増加傾向にある上、自治体の「子ども行政」は、保育所を所管していた福祉部局（首長部局）に一元化される傾向にある（佐々木他2019：88－89；東京大学2019：211）。

今、非正規公務員に関する問題が指摘される中⁽⁶¹⁾、「幼児教育アドバイザー」を指導主事のように法的に位置づけるわけでもなく、非常勤・非正規などの不安定な身分のまま、「幼児教育アドバイザー」として、雇用することの是非である。現在は、現職の大学教員や元公立園所長等の退職職員などのシニア層に頼ることで、非正規職員の問題と同じとは言えない面もあるが、本来は正当な報酬が支払われるべき「専門性」を「安易に安く」使っていないだろうか⁽⁶²⁾。

なお本稿における残された課題として、広域自治体と基礎自治体の事業の執行について扱うのみで、中央政府（文部科学省）と地方政府（自治体）間の分析を行うことはほとんどできなかった。この点については今後の課題としたい。

（あべ よしのり 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研究員）

【謝辞】

本稿の執筆にあたり、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の佐々木織恵氏や匿名の2名の査読者をはじめとする方々から有益な助言を受けた。感謝申し上げます。また、本文中に誤り等がある場合は全て筆者の責任である。

キーワード：幼児教育アドバイザー／自治体における「子ども行政」／文部科学省の省益／幼児教育の無償化／保育の質／幼保一元化／縦割り行政

【参考文献】

- 秋吉貴雄（2017）『入門 公共政策学 — 社会問題を解決する「新しい知」』中央公論新社
伊藤正次編（2019）『多機関連携の行政学 — 事例研究によるアプローチ —』有斐閣
上林陽治（2015）『非正規公務員の現在 — 深化する格差 —』日本評論社
佐々木織恵・阿部慶徳・村上祐介（2019）「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 —」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第39号
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

(61) さしあたり、上林（2015）を参照。

(62) 東日本地域にある広域自治体の「幼児教育アドバイザー」へのヒアリング（2018年10月9日ヒアリング調査実施）では、園所へ訪問する際、「園所にとって訪問がより良いものとなるよう、スライドの作成などの事前準備をすればするほど、契約上の勤務時間数では足りず、サービス残業が常態化している」という。一方で「『幼児教育アドバイザー』として、『やりがい』を感じているので、苦ではない」とも述べていた。しかし、職員の「やりがい」や献身によって支えられる「幼児教育アドバイザー」制度が持続可能なものなのかは疑問が残る。

- 「幼児教育アドバイザー」事業に焦点を当てて — 『拓殖大学論集 (312) 人文・自然・人間科学研究』第40号、pp. 147—170.
- 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』
- 西尾隆編著 (2016) 『現代の行政と公共政策』放送大学教育振興会
- 西山文代 (2019) 「幼児教育・保育の無償化に向けた法整備」『立法と調査』No. 414
- 真淵勝 (2011) 「政策過程」久米郁男・川出良枝・古城桂子・田中愛治・真淵勝『補訂版 政治学』有斐閣
- 真山達志 (1991) 「政策の実施の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会
- 真山達志 (1994) 「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫『講座行政学 第5巻 業務の執行』有斐閣
- 森田朗 (2017) 『新版 現代の行政』第一法規
- 渡辺恵子 (2019) 「自治体における子ども行政の展開 — 多機関連携の視点から — 」『国立教育政策研究所紀要』第148集
- Jeffrey L. Pressman and Aaron B Wildavsky (1973), *Implementation, How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on Foundation of Ruined Hopes*, Univ. of California Press.