

地方自治体における「総合行政」に関する基礎的研究

— 「幼保一元化」を素材に—

学校開発政策コース 島田 桂吾

The basic research of the general administration in local government: A case study of "the integration of kindergartens and nursery school systems"

Keigo Shimada

This paper is depositing the structure paying attention to the process a local government realizing "the integration of kindergartens and nursery schools." Although "general administration" was advancing after decentralization reform, there was little empirical research which clarified the actual condition. It was shown that the idea of the mayor has had big influence on realization as knowledge of this paper. However, in organization reorganization, an administrative officer's main profits are reducing the amount of business. About verification of a jurisdiction difference, it is a future subject.

目 次

1. 課題設定
2. 事例検討—A市の事例—
 - A. 市の概要
 - B. 成立過程
 - C. 小結
3. まとめと今後の課題

1. 課題設定

本論文の目的は、地方自治体¹⁾における「総合行政」²⁾の事例として「幼保一元化」³⁾に着目し、その構造と特徴を把握する素材を提示することである。なお、この構造とは地方自治体内部における政治・行政力学のことを指している。

これまで日本の行財政システムは、国—都道府県—市区町村を通じた縦系列の閉じられた「セクショナリズム」が存在し、自治体行政の総合化は困難であると言われてきた（今村1986など）。しかし、近年では異なる個別政策領域の窓口の総合化を実現させる自治体が増加している。日本図書センター（2008）の調査によれば、窓口業務の総合化を進めている自治体は47.2%に上る。さらに、窓口業務の総合化を進める方針については「今後とも必要であり、進める方針」に回答したのは70.3%であり、地方自治体にとって「総合行政」が今後重要なテーマとして認識していることが窺える。

「総合行政」が浸透した背景には、2000年4月に実施に移された地方分権改革がある。この改革で地方自治体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」（地方自治法第1条第2項①）とされた。この「総合」の意味を考察した金井（2007）は、地方分権改革の主導権を握った自治制度官庁（総務省）を中心とする「中央省庁の縦割・割拠指向に起因した、いわば『上から』のもの」であったと説明している。これまで行政学において政府間関係の制度的な説明に関してはa集権—分権 b融合—分離 c集中—分散 d分立—統合の軸が提唱されてきたが⁴⁾、金井は「総合」を「自治制度における『融合』と『統合』を包括した概念」であり、「自治制度改革は『総合性』という傾向性に拘束されているのである」（金井2007：14）と説明する。すなわち、地方分権改革のもう1つの柱である「自主性」を抑制してでも「総合行政」を実現させようとする自治制度官庁（総務省）の集権性によって地方自治体に「総合行政」を実現させようとする意図が潜在的に含意されていたという。この指摘は、地方分権改革に含意された自治制度官庁の集権性という有益な知見を見出しているが、地方自治体が「総合行政」を実現する際には地方自治体内部の力学的構造が存在するはずである。特に「分立」していた政策領域を「統合」する際には担当部局や族議員の抵抗など政治問題に発展する可能性も考えられる⁵⁾。そこで、「総合行政」を実現させるまでの過程を地方自治体内部の政治・行政力学に焦点を当て観察

することが必要であると考えられる。

しかし、「総合行政」の実現後は、どの部局が業務を所管するのかという問題が生じる。北村(2000)は「総合」について整理し、①主体②目的・理念③時間④空間⑤権限⑥計画の側面が存在することを指摘している。このうち、主体については「権限が自治体に委譲された場合には、分担管理をする中央省庁よりも総合的な主体である首長が権限を持つこと」になると説明している。その主体である首長が「地域の福祉の向上のためにそれらを活用するという観点からは、横串を通すような目的・理念」を掲げる。そして「総合的な政策目的・理念をふまえて、地域の特性に適合する政策が可能のように法律を解釈し、それを条例化することによって、ローカルなハード・ルールをつくるのが望ましい」と述べ、そのような総合的な対応をするための組織再編については「首長の強い政治的リーダーシップ」が必要であり、かつ「実務的にも重要になってくるのは、首長の方針とリーダーシップである」(北村2000:45-58)ため、首長が主体となって目的を示した上で首長が権限を保持することで「総合行政」の実現が可能になると説明している。このように、首長に権限を集中させることで地方自治を拡充しようとする主張がなされている⁶⁾。

だが、教育領域に関しては首長から独立した教育委員会が主体となって目的・理念を提示し、政策を形成・実施する権限を有してきた⁷⁾。教育委員会制度は、金井の整理で示した「分立」を制度上保障するものであると考えられるが、教育領域と他の政策領域を「統合」する「総合行政」を実現する際には、首長と教育委員会のどちらが所管をするのかという権限の所在とともに、教育委員会制度のあり方が問われることになる。

近年、教育委員会制度について行政学者を中心に批判的に論じられ、存在意義が問い直されている。例えば新藤(2002)は教育行政の特徴として「指導助言」を挙げ、これが文部科学省一都道府県教育委員会一市町村教育委員会という「タテ系列」を助長し、市民の選挙によって選出される首長の権限が抑制されているとして教育委員会制度の廃止を主張している。今井(2005)は「地域を向かずにタテ系列の階統制に依拠する教育委員会制度の体質」(今井2005:23)と述べ、社会教育部門の首長部局への一元化を主張し、教育委員会の縮小論を展開している⁸⁾。いずれの論者も、教育委員会制度が首長の権限を抑制し、「総合行政」の実現を阻む存在であると認識している。

これに対して「長く安定的に保持されてきた、教育行政の三原則⁹⁾の変更をも迫るもの」(武者2005:181)であるとし、教育委員会存続を主張する論者もいる。だが、角替(1988)は「教育の意味を狭く限定すれば教育行政が関与するのは純粋に狭義の分野に限られ、見方によれば多分に教育的な意義を有すると思われるような分野は一般行政に属することになり、教育の意味を広くとらえれば、教育行政が関与する部分は拡大するが、教育行政が教育以外の行政の分野にも多分にかかわらなければならないという問題が生じてくる」(角替1988:33-34)と述べ、地方自治体が想定する教育の捉え方や目的に応じて教育委員会が関与する範囲は異なることを示唆している。そうすると、教育領域と類似した政策領域との「統合」後の所管がどのように決定されているのかを観察する必要が生じる。

これまで教育領域と異なる個別政策領域の「統合」を扱った研究に、社会教育行政とコミュニティ行政がある。その嚆矢となった島根県出雲市の事例を分析した谷川(2002)によれば、地域の自治組織が社会教育施設の管理・運営を行えるように市長に要望を出したことが発端となり首長部局への移管が決定されたことを明らかにしている。このように所管の地方自治体の行政内部ではなく、議員や住民組織のような政治アクターの要求が発端となる可能性が高いことを示している。

もう1つは、幼稚園と保育所を「統合」する「幼保一元化」を対象にしたものである。図1で示したように、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省が所管しており、両施設とも就学前の幼児を扱うにも関わらず、異なる制度として形成・発展してきた。平成8年(1996)12月20日に地方分権推進委員会は第一次勧告「幼稚園・保育所の施設の共有化」を契機に「幼保一元化」の気運が高まり、平成15年(2003)10月に地方分権推進会議最終報告『事務・事業の在り方に関する意見』が出され「幼稚園と保育所の一元化を地方自治体の判断でできるように、保育所の運営費については一般財源化等を検討すべきである」と記され、平成16年(2004)年から公立保育所に運営費国庫補助負担金が廃止され財政制度上は公立幼稚園との違いは見られなくなった。そして平成18年(2006)10月に幼稚園と保育所の総合施設である「認定こども園」が制度化されるなど、「幼保一元化」に向かう動きが見られる¹⁰⁾。

とはいえ、依然として異なる制度として幼稚園と保

育所は存続している。それにも関わらず、独自に「幼保一元化」の取り組みを進めている地方自治体もある。全国市長会社会文教部（2004）は、地方自治体の「幼保一元化」の取り組みを①幼稚園と保育所が同一建物の使用②幼稚園の空き教室で幼稚園児と保育所児による合同活動③保育所の一部を幼稚園に転用し、幼稚園児と保育所児による合同保育を実施④幼稚園の入園年齢の緩和⑤市役所における窓口の一本化に整理している。これらの取り組みについて保育研究者による多くの事例紹介が行われているが、総合施設の建設や窓口一元化の決定までのプロセスを分析した研究はほとんどない¹¹⁾。

ただ、武者（2003）は、幼稚園と保育所の窓口一元化を題材に、首長部局に公立幼稚園を補助執行した愛知県高浜市と教育委員会に保育所を補助執行させた長野県駒ヶ根市を事例として取り上げ、両自治体は「総合行政」を実現する目的・理念が高浜市は住民自治を

高めることであり、一方駒ヶ根市は専門知を有効活用することで高い行政サービスを提供することにあつたと説明している。目的・理念によって所管が異なるという説明は首肯できるが、実際にどのような手続きを経て実現したのかについては必ずしも明らかとなっていない。そもそも、首長部局が所管した事例でなぜ教育委員会が幼稚園業務を「手放した」のかという疑問が残る。この点を明らかにすることで、首長と教育委員会との権限配分のあり方について考察する材料を提供できる。

以上をふまえ、本稿は地方自治体がどのように幼稚園と保育所の窓口一元化を実現しているのかについて自治体内部の政治・行政構造に着目して時系列的に分析を行うことで、「総合行政」実現の構造を特に教育委員会の関わり方に着目して析出する。

事例選択については、『遊育』（2006年8月28日号）が行った幼稚園と保育所の窓口を一元化している市区

図1 保育所と幼稚園の比較

| | 保育所 | 幼稚園 |
|----------|--|---|
| (1)所管 | (国)厚生労働省 (都道府県)知事局 (市町村)首長部局 | (国)文部科学省 (都道府県)公立＝教育委員会 私立＝知事部局 (市町村)公立は教育委員会 |
| (2)性格 | 児童福祉法第39条による児童福祉施設 | 学校教育法第22条による就学前の教育施設 |
| (3)目的 | 日々保護者の委託をうけて保育に欠ける乳児または幼児を保育する | 義務教育及びその後の基礎を培うものとして、幼児を保育し適当な環境を与えてその心身の発達を助長する |
| (4)設置認可 | (公立)都道府県知事への届出 (私立)都道府県知事の認可 | (私立)都道府県知事の認可 (公立)都道府県知事の認可 |
| (5)入所・入園 | 対象：保育に欠ける0歳児から就学前の乳幼児及び児童 手続き：保育所入所申請書を受けた市町村が保育に欠ける事実を確認し、保育所を選定。 | 対象：満3歳から就学前の幼児 手続き：入園を希望する保護者の申請により、幼稚園設置者との契約により決定 |
| (6)保育時間 | 1日8時間が原則 | 1日4時間が標準 |
| (7)保育者 | 保育士 | 幼稚園教諭 |
| (8)職員配置 | 保育士、調理員、嘱託医の必置 乳児 3人につき1人以上 3歳児未満 6人につき1人以上 3歳児 20人につき1人以上 4歳児以上 30人につき1人以上 | 園長、教諭の必置 1学級の幼児数は35人以下が原則で学級毎に1名の教諭を配置。 |
| (9)保育内容 | 厚生労働省児童家庭局長通知「保育所保育指針」を参考に決定 | 文部科学大臣が公示する「幼稚園教育要領」にもとづく |
| (10)保育料 | 市町村が国の徴収基準に基づき独自の基準表を定めて保護者の所得に応じた保育料を徴収 | 各幼稚園設置者が決定。幼稚園就園奨励費補助金による所得に応じた減免制度あり。 |
| (11)国庫補助 | (公立)地方交付税に計上 (私立)保育所運営費国庫負担補助負担金により、基本額の2分の1を国、4分の1を都道府県、4分の1を市町村が負担 ※夜間保育、一時保育などに対する補助制度あり ☆私的契約児は保育単価全額徴収 | (公立)地方交付税に計上 (私立)都道府県の助成に国が一定額を補助 ※預かり保育推進事業など特別補助はあり |

(『保育白書2008』 pp72-73を参考に筆者が作成)

町村の一覧を参考にし、幼稚園と保育所を一元化した窓口を教育委員会に設置している自治体を「教育委員会型」、首長部局に設置している自治体を「首長部局型」と名づけた。さらに窓口一元化を導入する目的に応じて仮説的に類型化した。目的ごとに分類する理由は、目的が類似していれば発案者やイニシアティブをとるアクターが大幅に異なるとは考えにくく、所管を分けた要因をより明確に析出することが可能だと思われるからである。本稿では、幼稚園と保育所の総合施設建設に合わせて窓口一元化を実現させた事例を「施設型」、総合施設は建設せず住民サービスの向上を目的に窓口一元化を実現させた事例を「窓口型」と名づけた。このうち、本稿では「首長部局型」で「施設型」に分類されるA市を事例にとりあげる。A市を選択した理由は、関東近郊で早くから公立の総合施設である「こども園」¹²⁾設置と幼稚園と保育所の窓口を一元化した「こども部」を実現しており、近郊都市のモデルケースとして注目されているからである。

以上をふまえ、A市が「こども園」をどのようなプロセスを経て実現したのか、また窓口一元化はどのようなプロセスを経て実現し、またなぜ教育委員会は公立幼稚園の所管を首長部局に移すことを認めたのかについて時系列的に分析することで析出する。

2. 事例分析—A市の事例—

A. 市の概要

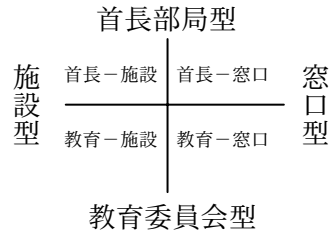
A市は関東地方南部に位置している。地形は東西8.9キロメートル、南北6.2キロメートルで内陸部の自然地形と平坦な埋立地からなっている。

平成3年(1991)から無所属の市長が務めている。平成15年(2003)の財政力指数は0.86でありそこまで厳しい状況であるとはいえないが、これは平成8年(1996)に財政非常事態宣言を出した後、積極的に行政改革を進めてきた効果が生じたといえる。

「こども園」が設置される平成18年(2004)以前は、公立幼稚園が15園、私立幼稚園4園が整備されてきた。公立幼稚園が多いのが特徴だが、昭和54年(1979)時の市長の方針もあり小学校区に1園ずつ公立幼稚園を整備してきた。所管は教育委員会学校教育課が担っており、事務局には園長クラスの指導主事と教頭クラスの管理主事が配置されていた。この指導主事を中心として昭和40年代から教育委員会「幼保小関連研修会」を行い、小学校との連携をはかってきた。公立幼稚園の就園年齢は4歳児からとなっており、3歳児就園は

私立幼稚園のみで行ってきた。一方、保育所は公立保育所15園を整備してきたが、私立保育所は存在していなかった。所管は児童課が担当し、事務局には所長職である指導的な職員が配置されていた。

図2 窓口一元化の仮説的類型



B. 成立過程

1. 行政改革における幼稚園と保育所の再編計画

A市はバブル崩壊後に財政硬直化が深刻化し、平成8年(1996)に「財政非常事態宣言」を出すに至った。そこで平成8年度から行政改革を進め、平成9年(1997)2月には「21世紀への行革プラン(行政改革大綱)」を作成し、長期的な行政改革の方針を決定した。その後「行政改革推進実現計画」が作成され、各担当部局が事業の見直しなどを行ったが、この中で幼稚園と保育所の統合が盛り込まれた。これは先述したようにA市は幼稚園と保育所は公立中心に整備してきたが、これにより財政硬直化が加速しているという認識があったことが影響している¹³⁾。

平成10年度に行われた行政改革推進委員会にて市長は幼稚園と保育所の施設統合を含めたあり方の検討を指示した。だが、保育所は施設の老朽化や女性の社会進出、一時保育など多様な保育ニーズの高まりなど子供を取り巻く環境は大きく変化をしていること、一方で幼稚園は幼児数の減少にともなう経営の効率性、私立幼稚園との共存など異なる課題が存在していたため、「幼児教育を推進するための施設整備に関するプロジェクト」と「保育所に関するプロジェクト」が別々の組織で再編計画が進められた¹⁴⁾。この時点では国レベルで「幼保一元化」が検討され始めたばかりであり、庁内での「幼保一元化」に対するコンセンサスを得るまでに至らなかった。

だが、平成12年(2000)9月14日に議員が組織機構改革の中で子どもに関する業務を行っている窓口の

一元化の実現を要請した。これに対して、市長は以下のように答弁している。

議員さんおっしゃるとおり、子供、子供中心に、もうすべて子供のことはここでちょっと受けようじゃないかと、もう教育委員会も厚生省も文部省もないと、A市は子供いらっしやいと、ここで受けましょうと、すべてやりますよと、こういうことで簡単にいけば一番いいかもわかりませんよね。そういうことも一つの発想の中の考え方としてあるんですけども。(中略) もう一つの方法としては、少子化対策本部あるいは子供対策本部というかな、そういうのを全庁的にひとつ打ち上げて、そこを中心にいろいろ調整をしたり、新しい政策を打ち出したり、そういうような垣根を取っ払っていったり、だんだんとね、そういう方向がもう一つの方法としてあると思うんです。(傍線は筆者)

市長は幼稚園と保育所を含めた扱う部署を作ることとを表明し、全庁的に検討する組織を立ち上げ、教育長や議員も交えて検討していくことを明言した。この発言を受けて庁内では中央省庁の管轄にとらわれない「幼保一元化」の具体的な検討が開始された。特にこれまで幼稚園と保育所の施設再編について検討してきた「幼児教育を推進するための施設整備に関するプロジェクト」と「保育所に関するプロジェクト」は「就学前の子供に視点を合わせてもう一度原点から見直してみたい」¹⁵⁾と2つの組織を統合する方針に転換し、平成13年度から始まる「第二次行政改革大綱」に関わる実施計画を各担当部局で検討し、教育委員会学校教育課が総合施設建設案を企画部に提出した¹⁶⁾。これを受けて市長は平成12年(2000)12月14日には「幼保一元化」の流れをふまえて、プロジェクトチームを作ることとを表明し、平成12年(2000)12月27日に庁内に副教育長を座長とする「幼保一元化」を検討するプロジェクトチームが発足した¹⁷⁾。このプロジェクトチームは教育委員会学校教育課が所管し、①子供中心の幼児教育施策の展開②幼保一元保育の推進③総合的な子育て支援策の展開④よりよい幼児教育施設の整備充実の視点に立って検討が行われ¹⁸⁾、平成13年(2001)3月22日にプロジェクトチームとしての報告書を市長に提出した。ここでの結論として「幼保一元化は可能である」というものであり¹⁹⁾、平成15年までに総合施設のモデル園を作ることが想定されていた²⁰⁾。このように議員の発言を契機に本格的に「幼保一元化」の具

体的検討が開始された。

A市の「幼保一元化」の取り組みは、幼稚園と保育所の総合施設である「こども園」の建設と、窓口の総合化を目指す「こども部」が同時並行で進められていった。この双方を取りまとめたのが、市長が平成13年(2001)4月に特命事項を実現する組織として設置した事業推進本部であった。事業推進本部は部長職2名と事務職員1名から構成されており、①施設の整理統合と廃止②事務事業の民間委託等の推進③事務事業のスクラップ・アンド・ビルド④入札、契約手続の適正化⑤外郭団体の運営効率化であった²¹⁾。この具体案として幼稚園と保育所の総合施設の建設の検討が含まれていたため、事業推進本部が「幼保一元化」を実現するための中心的な組織として活動していくこととなる。

2. 「こども園」の建設

事業推進本部は、「幼保一元化」の理念を①地域の子供は地域の中で一緒に育つとの考えから、保育所・幼稚園の枠を越えて、未就園児童をも含め、同じ地域の子供が友達と十分かかわって育ち合える施設であること②多様な保育ニーズの実現や子育て相談などの子育て支援としての地域の総合的な拠点施設であること③保育士と幼稚園の教諭など、多くの職種の職員が協力し合いながら、子供たちの発達を踏まえた一貫性のある質の高い保育教育ができる施設であることを示し、具体的な検討は諮問機関であるワーキンググループに委ねるという形式を採用した。

平成13年(2001)5月10日、庁内に「幼保一元化ワーキンググループ」²²⁾を設置し、主に施設面について①保育所、幼稚園の枠を超えて同じ地域の子供が友達と十分かかわって育ち合える施設環境のあり方②保育士と幼稚園教諭が協同することで、子供の発達を踏まえた一貫性のある質の高い保育、教育ができる施設整備のあり方③多様な保育ニーズや子育て支援機能を備え、地域交流の場となるような機能などを考慮した施設面での検討を進めた。また、平成13(2001)年7月には学校教育課指導主事と児童課副主幹を事務局とする「幼保一元カリキュラム開発委員会」²³⁾が設置され、幼稚園指導要領と保育指導要領を併せた共通カリキュラムや施設配置のあり方について検討が職員レベル行われた²⁴⁾。

平成14年6月末には子供の生活実態や保護者の方の保育で教育に対する意向を把握するため、住民意識調査として市内在住のゼロ歳から5歳子どもを持つ

保護者3000人を対象にアンケート方式の調査を実施し²⁵⁾、7月に「こども園構想素案」が作成された。この素案については平成14年(2002)7月に学識経験者や公募の市民らから構成される「A市保育一元化市民検討委員会」を設置し「こども園構想素案」について検討を重ねた。

ただ、当時は「認定こども園」の制度化以前であったため、県の児童家庭課と教育委員会に説明を行う必要があった。教育委員会からは余裕教室を活用しながら不足分を増築して保育所を移転していくなど幼稚園としての機能を果たすよう指導を受け、児童家庭課からも保育所も認可保育所としての設置基準を満たすように指導を受けた。7月には設計業者を選定など基本的な概要を作成し、県の教育委員会と児童家庭課へ随時相談をしながら作業を進めていった²⁶⁾。そして、平成15年(2003)6月24日に「A市におけるこども園構想」が発表され、正式にA市における「幼保一元化」の方向性が示された。「こども園」については現場職員が中心となってカリキュラムを作成したこともあり、大きな反対もなく進められていった²⁷⁾。

平成16年9月30日に「こども園」の建設予算が議会に承認され、さらに平成16年(2004)12月8日に構造改革特区が認められ、幼稚園における幼稚園児及び保育所児童等の合同活動事業と、保育所における幼稚園児及び保育所児の合同活動事業が認められた。そして平成17年11月24日議案65号で「A市立こども園の設置及び管理に関する条例」を上程し、平成17年12月20日に議会を通過した。そして平成18年4月に「こども園」第1号がオープンし、県下初の総合施設が誕生した。

このように当初は公立幼稚園と公立保育所の統廃合の発想から生まれた「こども園」構想であったが、全庁的な組織である事業推進本部が主体となって目的と理念の提示や具体的な施設建設などハード面を担当したのに対し、保育内容などソフト面については施設職員が中心となって作り上げていったところが大きな特徴である。通常、施設統廃合は政治的対立を生みやすいが²⁸⁾、行政職員と施設職員が役割分担をして「地域の子どもは地域が育てる」という理念に基づいて調整を行うことができた一つの要因としては、指導主事や副主幹など行政と施設のつなぎ役の存在が大きかったと考えられる。

3. 「こども部」の創設

平成13年(2001)5月に「こども部検討委員会」が

設置された。事業推進本部本部長が会長となり、保健福祉部や教育委員会など子どもに関する業務を請け負う担当部局の次長、課長を中心とする14名²⁹⁾から構成されていた³⁰⁾。

平成13年度は、「こども部」を新設する必要性はないと多くの担当部局が主張していた。理由は窓口が一元化されていなくても十分担当部局同士で連携がスムーズに行われていると認識していたためである。だが、窓口の一元化までいかなくとも子どもに関する業務を請け負う担当部局は同じ建物内に設置することを望む声は少なからず存在した³¹⁾。

しかし、事業推進本部は「制度の枠を乗り越えて有効な政策を遂行し、子どもに関する総合的な施策の計画立案、調整、実現、点検を行う部署としてこども部を設置する」考えを改めて示した³²⁾。ただ、「市長より9月までに結論を求められている。」と述べていることから、市長の意向が大きく働いていたと考えられる。

平成14年(2002)9月17日に第8回「こども部検討委員会」が開催され、事業推進本部は「こども部」を3課から構成することを提示した。ただ幼稚園に関する業務については「教育委員会の所掌する範囲とし、予算や管理体制については明確にすべきであり、幼稚園の管理規則の改正等は現行どおり教育委員会で行う」ことを示した。これにより、幼稚園に関する業務を首長部局へ移管したとしても、従来とおり教育委員会会議の決定を必要とすることが確認された³³⁾。

平成14年(2002)11月11日に第2回「こども部設置における庁内協議」で市長、助役、収入役、教育長に報告された³⁴⁾。この中で、助役は首長部局に幼稚園を移すことについて「法的な問題も含め組織が2重構造になることで、市長が教育に関与することにならないか」と疑問を呈した。これに対して教育長は「保育一元化の体制にならなくとも、とりえず幼稚園と保育所の同居の形でも実際に始めてみるべきではないか。」と述べるにとどまり、首長部局へ幼稚園を移すことについて何も発言していない。このように、助役は「こども部」を首長部局の所管にすることについて「市長が教育に関与することになる」と懸念しているにも関わらず、教育長はこれについて発言をしていないことに注目される。だが、「こども部」の設置についてコンセンサスが得られず平成15年(2003)4月の設置は見送ることが決定された。

しかし翌日になり再び市長が平成15年(2003)4月から設置する意向を事業推進本部に伝えた。これを

受け、平成14年（2002）11月15日に第3回「こども部設置における庁内協議」が行われたが、①実現プランの作成②物理的なものの整備（設置場所）③推進体制について15年度に具体的な整理をし、16年度に設置の方向で進めていくことが決定されたのみで、市長のねらいとおりに進まなかった。

平成15年（2003）4月27日にA市長選挙が行われ、市長が5回目の当選を果たした。このときには政党の推薦を受けず³⁵⁾、公約として「男女共同参画社会の実現」と共に「子育て支援の充実」をはかるために「幼保一元化」を前面に押し出し選挙を展開し³⁶⁾、5433票差という接戦を勝ち抜いた。

この結果を受けて庁内では再び「こども部」の検討が開始された。5月には「プレハブ庁舎建設」を視野に置いて検討を始めた。それと同時に事業推進本部を中心として保健福祉調整課、児童課、子育て支援課、教育委員会企画管理課、学校教育課らが参加した「6課会議」を開催し、こども部の業務内容等について検討していたが³⁷⁾、平成15年（2003）6月17日に議員から「16年度4月にはこども部がスタートできると解釈いたしました、市長いかがでしょうか。」と進捗状況を尋ねられ、市長は以下のような答弁を行った。

いやいや、びしびし質問いただいて……。今御質問いただいたとおりですね、私は16年4月1日に始めるということで、庁内調整を総務部を中心に今早速に調べつつあります。（中略）全施設をどうすればいいのかですね、いや、庁舎ですよ、どういうふうに配置できるのか。このままで配置できるのか、どうしてもプレハブを設置しなきゃならないのか、そこら辺がね、今大きな課題でありまして、できる限り現状のままでですね、4月1日に発足をさせたいということで、鋭意努力してまいりたいと思います。（傍線筆者）

このように市長は議員に押されるように平成16年（2004）4月に「こども部」の設置を公約した。そのため庁内では大きな転換が求められることになった。このときの市長の明言を受け、急遽平成15年（2003）6月19日に「こども部設置における庁内協議」が開かれた³⁸⁾。事業推進本部は「こども部の設置場所は、市民の利便性を考慮すると本庁4階が望ましい」と述べ、保健福祉部が「こども部」の業務を引き継ぐことを想定していた。これに対し保健福祉部は「現状の児童課の施設管理体制では、老朽化の進んでいる保育所

14施設、加えて幼稚園15園の維持管理は無理」（傍線筆者）と主張した。ここでは「こども部」の設置にあたり保育所に加え幼稚園を管理することは明確に拒否している。一方、教育委員会事務局は「教育委員会は、事務局と第4分室に事務機能が分かれてしまっているため、教育委員としてはひとつにまとめたい」（傍線筆者）と主張した。ここから教育委員会は事務機能を1箇所にとめることを最大の目的としていることがわかる。この目的を実現するために公立幼稚園の業務を首長部局へ移すことをむしろ歓迎していた。

この協議結果をふまえて平成15年（2003）6月26日に再び「こども部設置における庁内協議」が開かれ、細部の調整が行われた³⁹⁾。ここで教育委員会は改めて自らの組織をひとつにまとめる意向を伝え、承認された。また「こども部」の設置場所は事業推進本部の意向とおりに本庁4階に設置されることが決定された。この結果を同じ日に事業推進本部が市長に報告をしたが⁴⁰⁾、検討課題については再度協議をするよう指示が出された。

そのため、平成15年（2003）6月30日に「こども部設置における庁内協議」が開かれ最終調整が行われた。ここで児童課は「一時保育の拡大や病後時保育さらには民間保育所の業務と非常に多忙な中で、こども園や幼稚園業務さらには新たに預かり保育など子育て支援業務を併せ持つため配置人数や事務分掌に問題があると提起したが、最終的には「幼保を一元化していくためには1課にする必要があり、こども園という新しい業務はあるが、現行の組織の中で行っている業務を集約するだけ」であるとし、懸案だった施設の維持管理については教育委員会施設課に含めることで合意に達した⁴¹⁾。そして平成15年（2003）7月2日に市長に報告され了承された。

そして、平成15年（2003）12月8日に「A市行政組織条例」が上程され、総務委員会へ付託された。付託を受けた総務委員会は平成15年（2003）12月15日に賛成多数で可決された。続いて12月24日の本会議で討論された。ここでは一部議員が①大事業にも関わらず全市民的な企画がない②現在の保育所・幼稚園の老朽化、これに対する計画的改修整備計画がない③住民意識調査報告書によれば、市民の保育要求はこども園構想ではない、ことを挙げ反対討論を行ったが、その後の採決では賛成多数で可決された。その同日、A市教育委員会で採決が行われ原案とおりに可決し、平成16年4月から「こども部」が設置された⁴²⁾。

このように、「こども部」の創設については、「子ど

もに関する窓口」の統合を求める議員の発言から動き始めた。この発言を受けて市長の特命組織である事業推進本部が「こども部」創設に向けて調整役を担った。ただ、担当部局は業務量が増えることに懸念を示し、消極的であった。特に教育委員会は自らの組織を簡素化することを主たる目的として据え、他部局が幼稚園業務を首長部局が所管することを懸念したにも関わらず、教育委員会はその点に関して関心を示さなかった。最終的には事業推進本部に押し切られる形で保健福祉部が幼稚園業務を担うことで合意を得て実現した。

C. 小結

以上の事例から、いくつかの知見が導き出された。

第一に、総合施設建設の発端は財政再建の一環とした施設の統廃合であった。特に定員割れを起こしている公立幼稚園の適正配置が課題とされていたが、市議会の提案を契機に総合施設の検討が庁内で進められた。このときに主体となったのは市長の特命組織である事業推進本部であり、全庁的に検討が進められた。ただ、総合施設建設を進めるにあたり「幼保一元化」の理念を明確に打ち出し、施設職員を中心にカリキュラム一元化をはかるというように、条件整備(＝ハード面)については行政職員が、保育内容(＝ソフト面)については指導主事と施設職員が中心となってA市が理想とする「幼保一元化」を作り上げていったことが実現できた要因として考えられる。そのため、市議会のコンセンサスを得ることができたと考えられる。

第二に、「こども部」の設置については、市議会の提案に押される形で市長が横断的な組織の事業推進本部を設置し、とりまとめを行った。この効果としては、業務量が増加することを懸念し「こども部」に賛同していない担当部局に対して、市長の意向を受けた事業推進本部が代わりに説得を重ねることで最終的に了承された。ここから総合行政の実現には市長の意向と事業推進本部のような横断的な組織の存在が大きいと考えられる。

第三に、所管は発案時点から首長部局にすることが規定路線であった。これは市長の意向が反映されていると思われるが、子育て支援を充実させるために福祉や保健との連携を深める必要性を重要視していたといえる。

これに関して教育委員会事務局は自らの組織を簡略化することを求めていたため、対立することはなく、公立幼稚園を手放すことをむしろ歓迎していた。たし

かに、今回は併任辞令を用いて窓口一元化を実現したため権限が教育委員会からなくなるわけではなかった。だが、保健福祉部が公立幼稚園も所管することを懸念したにも関わらず首長部局での窓口一元化に同意したのは、教育委員会の中で公立幼稚園に対する政策順位が低かったため、業務量を減らす機会だと捉えていたと考えられる。

今回の事例から、地方自治体が「幼保一元化」を実現させるためには、議会の政治力と首長の政策理念によりアジェンダとして認定され、その後は理念を実現するために行政職員によるすり合わせが行われるが、業務量を減らすことを利益として捉えている担当部局に対し横断的な組織が取りまとめて調整している実態が明らかとなった。

3. まとめと今後の課題

以上の検証作業から明らかになったことを述べる。

第一に、「総合行政」の実現には、議会のような政治アクターが「分立」した行政組織を「統合」という発想を与える可能性が高いという点である。裏を返せば、行政内部からこのような発想は生じにくい可能性を示唆している。この点については他の事例を検証する必要があるが、従来のように幼稚園や保育所という異なる政策領域としてではなく、児童福祉や母子保健を含めた総合的な「子ども政策」⁴³⁾が地域課題として優先順位が高まっている証左でもあるといえる。

第二に、「総合行政」の実現には首長のリーダーシップによるところが大きい点である。これは北村(2000)の指摘にもあったように、地方分権改革によって首長が明確な理念を打ち出し、かつ権限をもって実現できる環境が整ったと考えられる。特に「子ども政策」と呼ばれるような新たな政策領域が確立されつつあるといえるが、首長の政策理念によって地方自治体ごとの政策内容の違いが生じると考えられる。ただ、教育委員会が持つ政策理念との整合性をどのように調整するのか、またどちらを優先するべきなのかについてはさらなる考察と検証が必要である。

第三に、首長を支える行政職員と施設職員の存在が極めて大きいという点である。総合施設建設については施設統廃合の要素を含んでいたため多分に政治的争点になりやすい事項であったと思われるが、保育内容などソフト面については幼稚園と保育所双方の施設職員によって作成されたため、大きな対立を生むことなく計画を進めることができた。ここでは行政と施設職

員をつなぐ指導主事が果たす役割が大きいと思われる。就学前教育における指導主事はこれまでほとんど注目されてこなかったが、その果たす役割についてさらなる検証が必要である。

第四に、教育委員会を始めとする施設担当部局は既得権益の保持よりも業務量の増加を懸念し、「譲り合い」が生じるという点である。たしかに今回扱った事例では併任辞令のため教育委員会に権限は残されたが、実態としては首長部局に移された。これが教育委員会の三原則を侵害するものであるかどうかはさらなる検証が必要であるが、所管のあり方について学問レベルと現場レベルとの乖離が存在していることは否めない。今後は、教育委員会制度の当為論を超えて、首長部局が所管した場合と政策展開にどのような違いが見られるのか、または見られないのかについて分析することで教育委員会制度の機能的な検証が必要であると考えられる。

なお、本稿で示した知見は、一つの事例を扱ったにすぎないため限定的である。これを補うためには事例を増やしてさらなる検証を行う必要がある。また、「教育委員会型」と「首長部局型」を比較してなぜそのような違いが生じるのか、さらには所管によってその後の政策展開にどのような違いが生じるのかを明らかにすることで、地方自治体ごとに生じる違いを生み出す要因を析出するとともに、教育委員会制度の特質を明らかにする必要があると考えられ、この点については今後の課題としたい。

(指導教官 小川正人客員教授)

註

- 1) 地方自治法上の地方公共団体と同義で用いる。なお、特に断りがない場合は市区町村を指すことにする。
- 2) 「総合行政」は「総合性」や「自治体の総合化」と表記されることもある。本稿では、「個別政策領域を統合した行政組織」を「総合行政」と呼ぶことにする。
- 3) 「幼保一元化」の定義は論者により様々である。本稿では「幼稚園と保育所の制度や施設を含めて管理・運営の一元化を志向する取り組み」のことを「幼保一元化」と表記する。
- 4) 「融合」とは「国と自治体が、同一種類の事務事業に相互に関係する状態」であり、逆に国と地方自治体に関係しない状態を「分離」と定義している。「分立」は「国・自治体を通じて、行政が個別分野ごとに縦割りになっている状態を意味する」ものであり、逆に統合は個別分野を跨ぐように横串をさしたような状態を意味する。
- 5) 中央省庁再編を分析した岡田(2005)によれば、族議員の抵抗が強かったと指摘している。また、滋賀県の「琵琶湖環境部」の創設を分析した谷畑(2003)によれば、事業部局同士で権限維持をめぐるコンフリクトが生じ調整が難航して原案とおり決定することはできなかったことに加え、県議会議員の中に「ミニ族議員」を指摘している。
- 6) 伊藤(2007)など。
- 7) ただし、予算に関する権限は首長にあるため、完全に独立しているわけではない。また教育委員会が所管する業務についても補助執行であれば最終的な権限は首長に残されるため、本稿で述べる「権限の所在」については限定的である。
- 8) この主張は首長経験者からもなされている(西尾2002など)。
- 9) ここでいう三原則とは①地方分権②民主化③一般行政からの独立を指す。
- 10) 「認定こども園」について評価は論者によって分かれているが、「幼保三元化」と評する論者もいる。だが、本稿では主たる関心が異なるため立ち入らない。
- 11) 小宮山(2005)は全国の事例の中で窓口一元化の所管について言及しているが、地方自治体内部での決定過程について扱ったものではない。
- 12) 幼稚園と保育所の総合施設のことを本稿では便宜上「こども園」と表記する。
- 13) 子ども企画管理課長は当時行政改革担当していた。
- 14) 平成10年3月10日に行われた第1回定例会において議員に対する返答。
- 15) 平成12年12月12日に行われた第4回定例会の中で議員が先述した2つのプロジェクトチームの進捗状況について質問したところ、市長の答弁による。
- 16) 平成19年11月9日に行った課長へのインタビューによる。
- 17) メンバーは部長、次長を中心として教育委員会から7名、福祉課から3名から構成。
- 18) 平成13年3月8日に行われた第1回定例会における市長の発言を要約。
- 19) 課長へ行ったインタビューによる。この報告書は経年による資料廃棄のため確認することができなかった。
- 20) 平成13年6月19日に行われた第2回定例会の中で理事は「15年までにどうするこそうす」というのは、前段申し上げました昨年の暮れに市長の指示を受けまして幼保の一元化のいろんな問題の洗い出しをしたプロジェクトの中では、たしか15年にモデル園をつくりたいなど、いわゆる素案の素案でございますけれども、こういう案が昨年の12月の段階で市長に報告をした検討委員会の中では出ているはずでございます。」と答弁している。
- 21) これは「第2次行政改革大綱に係る平成13年度～平成16年度行政改革推進実現計画」のうち「事務事業の見直し」で示された5つの項目である。
- 22) メンバーの詳細は資料の廃棄により不明。ただ、学校教育課の指導主事や児童課の副主幹が関わっていたと思われる。
- 23) 「カリキュラム開発委員会」は学校教育課指導主事、児童課副主幹を事務局として、公立幼稚園園長、保育所所長、小学校教諭など施設職員を中心とする18名から構成され、さらに下部組織として幼稚園や保育所の主任など23名から構成される「幼保一元カリキュラム職場研究会」が設置された。そして平成15年4月に「A市就学前子どもの保育一元カリキュラム指針」が作成された。

- 24) 平成13年9月12日に行われた第3回定例会での市長の発言を要約。
- 25) アンケートの回収状況は1744件、回収率58.1%。自由意見の記述は、850人を超える回答があった。「市民の保育要求はこども園構想ではありません。保育所父母の要求は、保育士の増員、施設の老朽化の解消であります。」と反対している。
- 26) 平成14年9月12日に行われた9月定例会における企画政策部参事の発言。
- 27) 一部政党の議員から地方財政を悪化させるという理由で反対の主張がなされた。
- 28) 横井(2003)など。
- 30) 子ども企画管理課から情報公開として提供された。ただ平成13年度に行われた協議の内容を記録した議事録は保存期間を過ぎていたため廃棄処分になっており、手に入れることができなかった。そのため平成13年度に議論については平成14年度と平成15年度に行われた議事録の中で記録されているものから類推することにする。
- 31) A市役所は近辺に乱立されており、住民が不便に感じる要因でもあった。
- 32) テーマは「こども部打ち合わせ(第7回)」とされている。
- 33) 出席者は、事業推進本部長、副本部長、主査、企画政策部長、次長、総務部長、保健福祉部長、副教育長、学校教育部長、生涯学習部次長の10名であった。財政部長は欠席。
- 34) 3役と教育長以外の出席者は第1回の出席者に財政部長が加わり、事業推進本部副本部長が欠席した以外変更はない。
- 35) だが保守系の国会議員や県議らが全面的に支援したとされる。(『朝日新聞』平成15年4月28日付け朝刊)
- 36) 『朝日新聞』(平成15年4月24日付け)朝刊 地方版 2面
- 37) 平成15年度第1回「こども部設置における庁内協議」のまえがきより。
- 38) 出席者は事業推進本部本部長、副本部長、副主査、企画政策部長、総務部長、次長、契約課長、財政部長、保健福祉部長、教育委員会教育部長、総務部次長、施設長、消防長であった。
- 39) 出席者は前回の出席者のうち総務部長、教育委員会教育総務部長、次長が欠席。
- 40) 平成15年度第3回「こども部設置における庁内協議について」冒頭より。
- 41) 平成15年度第3回「こども部設置における庁内協議について」(p2)
- 42) 平成15年第12回定例会「A市教育委員会会議録」より。
- 43) 幼稚園、保育所、児童福祉、母子保健を合わせた領域を指す。近年では「こども庁」の設置が提案されるなどニーズは高まっている。
- て』『レヴィアアサン』15号 pp.153-175.
- 新藤宗幸(2005)「教育行政に問われる『タテ系列』の解体」『都市問題』pp.48-56.
- 新藤宗幸(2006)「タテの行政系列をどのように認識するのか」『日本教育行政学会報』No.32pp80-89.
- 全国保育団体連絡会・保育研究所(2008)『保育白書2008』ひとなる書房
- 谷川寛樹(2002)『地方分権改革下の自治体行政における教育行政の在り方に関する一考察—総合行政と専門行政の関係を軸に—』平成14年度東京大学大学院修士論文
- 角替弘志(1988)「地方教育行政における二つの二元化と生涯教育の体系化」『日本教育行政学会年報』No.14pp24-41.
- 鳥光美緒子(2003)「戦後保育・幼児教育政策の歩みを見なおす—幼保二元行政システムのもたらしたもの—」森田尚人他編『教育と政治』pp.115-141.
- 西尾理弘(2002)『教育行政改革への挑戦』山陰中央新報社
- 日本都市センター(2008)『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究—市役所事務機構アンケート調査結果報告—』
- 武者一弘(2005)「規制緩和・行財政構造改革下における教育委員会制度改革に関する考察」『信州大学教育学部紀要』No.116pp181-192.
- 森田明美(2000)『幼稚園が変わる・保育所が変わる』明石書店
- 『遊育』2006年8月28日号
- 山崎重孝(2004)「新基礎自治体論」横道清孝編『地方制度改革自治体改革1』ぎょうせい
- 横井敏郎(2003)「地方における高校統廃合の政策過程(2)—北海道上川第3学区の事例—」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第89号pp.279-305.

参考文献

- 伊藤正次(2007)「首長制の責任領域の拡大が問われる—行政委員会制度改革の視点」『都市問題』Vol.98, No.7 pp.57-64.
- 今村都南雄(1986)「行政の総合化をはばむもの—「縦割り」組織編成の桎梏」『月刊自治研究』28(10) pp.18-26.
- 金井利之(2007)『自治制度』東京大学出版
- 桑原英明(1994)「自治体の文化政策と自立性—政令市を中心とし