

令和 5 年 6 月 8 日現在

機関番号：32683

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2022

課題番号：19K14149

研究課題名（和文）就学前の子育ての費用負担をめぐる政策議論と親の認識に関する研究

研究課題名（英文）A Study of Policy Debate and Parental Perceptions Regarding the Cost Burden of  
Preschool Child Care

研究代表者

清水 美紀（SHIMIZU, Miki）

明治学院大学・心理学部・助教

研究者番号：10838387

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,000,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、子育てにおける公的役割がどのように捉えられているのかという点を、幼児教育・保育の無償化に関する政策議論から明らかにした。研究Ⅰでは、無償化の「対象範囲」をめぐる議論の分析を通して、公費負担の対象となる幼児教育・保育の「範囲」がどのように策定されたのか、そのポリティクスを明らかにすることを試みた。さらに研究Ⅱでは、現在の無償化に関する政策議論がどのように展開されてきたのか通時的変化を明らかにした。そして研究Ⅲでは、幼児教育の無償化が実装されるにあたり登場した「人づくり」をめぐる社会的関心の変遷と、保育・幼児教育との関連から「人づくり」がどのように議論されてきたのかを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、経済学ではなく子ども学の視点から、子育ての費用負担に着目したことである。本研究では、公費負担の重要性を論証するのではなく、公費負担の必要性がどのようなロジックによって説明されているのかということに着目することで、社会、とりわけ政策言説における子育ての捉え方、幼児期の捉え方について言及することができた。したがって社会的意義としては、子育てをめぐる家庭と社会の関係、それぞれの役割、範囲がどのように考えられているのかを導出することにより、これらの知見を、今後の子育て支援政策、ひいては幼児教育・保育政策について検討していくことにつなげていけるものと考えられる。

研究成果の概要（英文）： This study clarifies how the public role in child rearing is currently perceived, focusing on the debate over the free provision of early childhood education and care.

In Study I, I attempted to clarify the politics of how the "scope" of early childhood education and care covered by public funding was formulated through an analysis of the debate over the "scope" of the free access system. Furthermore, Study II clarified the diachronic changes in how the current policy debate on free access has evolved. Then study III clarified the evolution of social interest in "human resource development" that emerged with the implementation of free early childhood education, and how "human resource development" has been discussed in relation to childcare and early childhood education.

研究分野：子ども学

キーワード：保育・幼児教育政策 無償化 公費負担 子育て 言説分析

## 1. 研究開始当初の背景

1990年代以降、子育てを社会的に支援しようとする動きは具現化されてきている。ただし、子育てのケア行為に関する「遂行」部分については多様な担い手によって支援しようとする動きが進みつつも、一方で、家庭が子育ての「責任」の主体であるべきとの社会意識は変わっておらず、それどころかいつそう強まっているとの指摘がある(広田 2006)。

こうした背景をふまえこれまでの研究では、子育てをめぐる「遂行」と「責任」がどのように議論されているのかを、幼稚園での預かり保育に関する政策議論、社会意識に焦点を当てて考察してきた。その結果、たしかに預かり保育の実施への理解は進みつつも、それを利用する際の選択や意思決定に関する家庭の「責任」は、政策言説においても、親や保育者による語りにおいても強調される傾向があった(清水 2018)。このように子育てをめぐる「遂行」と「責任」の関係は解明されはじめているものの、これまでの研究では、親の選択や意思決定に伴って発生する費用負担が、どのように捉えられているかという点には言及することができなかった。

したがって、本研究の「問い」を以下のように設定した。家庭と社会の関係において、子育ての具体的な負担や役割のありようがどのように議論されているのか。なかでも、就学前の子育てに係る費用負担は政策および社会意識のなかでどのように議論されているのか。とりわけ、費用負担に対する社会的対応の必要性はどのようなロジックから説明されているのだろうか。

現在の幼児教育の無償化議論をはじめとする、子育ての費用負担のあり方に関する動向は、こうした規範や認識に変化を迫るものになると考えられるが、それはどのようなロジックから進められようとしているのだろうか。このように、子育てに対する公的役割がどのように捉えられているのかを、費用という側面から分析する必要があると考えられた。

とくに、「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」(内閣府 2018)によると、たとえば幼稚園における預かり保育に関して、親の就労形態や利用の仕方によって負担額が変わるとの方針が示されており、このことから、どの範囲まで子育ての費用を社会的に担っていくべきかという議論は今まさに大きな争点になっていると言える。加えて、その対象範囲をめぐっては子細な線引きがなされようとしていることが分かる。したがって本研究では、こうした線引きの背景に、どのような子育て、幼児期に対する捉え方があるのかという点にも言及していく必要があると考え、これに着手した。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、現在子育てにおける公的役割がどのように捉えられているのかという点を、就学前の子育ての費用負担に関する議論に注目することで明らかにすることである。具体的には、幼児教育の無償化に関する政策議論について以下の研究を実施した。

まず研究 1 では、どの「範囲」を幼児教育・保育の無償化の対象とするのかという議論の分析を通して、現在の幼児教育無償化において、公費負担の対象となる幼児教育・保育の「範囲」がどのように策定されたのか、そのポリティクスを明らかにすることを試みた。

さらに研究 2 では、現在の幼児教育の無償化が実装に至るまでの政策議論がどのように展開されてきたのかという点を通時的変化という視点から明らかにすることを目的とした。

そして研究 3 では、幼児教育の無償化が実装されるにあたり登場した「人づくり」という語を手がかりにし、言説分析をおこなった。具体的には、政策決定のプロセスにおいて、「人づくり」という語が要請された背景、すなわち社会的関心の変遷と、保育・幼児教育との関連から「人づくり」がどのように議論されてきたのかを明らかにすることを目的とした。

## 3. 研究の方法

本研究では、以下を分析対象として、子育てにおける公的役割がどのように捉えられているのかを検討した。これを検討する上で採用した研究の方法は、幼児教育の無償化に関連する政策言説の分析である。以下、それぞれの研究における分析対象について説明する。

研究 1 では、公費負担の対象範囲がどのように策定されたのかについて検討する上で、「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」(2018年1月 第1回~2018年5月 第7回)における議論を分析対象とした。これらの分析を通して、幼児教育・保育の無償化の必要性を説明するロジックがいかなるものであったのか、また、通時的にどのように変化してきたのかを明らかにした。加えて、どの「範囲」を幼児教育・保育の無償化の対象とするのかという議論の分析を通して、公費負担の対象となる幼児教育・保育の「範囲」がどのように策定されたのか、そのポリティクスを明らかにすることを試みた。

研究 2 では、無償化に関する政策言説について通時的に追うために、2006年以降の「経済財政改革の基本方針」に関する閣議決定の内容とそれに関連する検討会、審議会、2013年~2017年の経済財政諮問会議における無償化政策に関連する議論の言説分析をおこなった。

そして研究 3 では、第一には「人づくり」をめぐる社会的関心の変遷について明らかにするために、朝日新聞記事データベース「聞蔵 ビジュアル」を使用し、「人づくり」をキーワードとし、本誌(発行社は東京に限定)における記事について分析をおこなった。そして第二には、1960

年代以降の幼児教育に関連する政策議論において「人づくり」という語がどのように登場してきたかを国会会議録データベースから分析対象を絞り込み、検討した。

#### 4. 研究成果

##### 幼児教育・保育の「範囲」をめぐるポリティクス

研究では、幼児教育・保育の無償化の対象範囲をめぐってどのような議論が展開されてきたのかを分析した。具体的には「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」における議論のなかで、「無償化の必要性を説明するロジック」と「無償化に制限をかけるロジック」それぞれがどのように登場したかを検討した。

まず、預かり保育に関しては「待機児童の受け皿」としての役割を担っているとのロジックから、保育所同様の時間帯での無償化の必要性が説明されていた。したがって、すべての預かり保育の利用家庭とその子どもが無償化措置の対象として扱われるのではなく、「保育が必要な場合」に限ると範囲が狭められるに至った。これは、預かり保育の「遊びを通しての学びの機能」は議論こそされていたものの、「待機児童の受け皿」としての役割がより重視されての決定だったことがうかがえる。

次に、認可外保育施設についてである。預かり保育同様、認可外保育施設の利用の背景には、認可保育所に入所できなかった事情や認可保育所では対応できない事情があり、「認可保育所の代替」としての役割を担っているとのロジックにより、認可保育所と同等の対応をすべきとの議論が交わされた。ただしこのように「認可保育所の代替」としての役割が重視されつつも、すべての認可外保育施設を対象とするという決定には至らなかった。すなわち公費を投入すべき「一定の水準」を満たしている場合に限り、無償化措置の対象範囲にするというより綿密な線引きが要請されたのである。

以上の結果から読み取れるのは、「幼児教育・保育の無償化」政策の対象範囲の策定においては、すべての家庭の保育の必要性に公平に応えるというロジックが優先されていたという点である。たとえば、就労を理由としない預かり保育の利用は、「無用な預けっぱなし」として対象外とされる一方で、「待機児童の受け皿」であることや「認可保育所の代替」であることが、対象範囲であることをなによりも根拠づけていた。

こうした線引きからは、「幼児教育・保育の無償化」政策は、いわゆる就労支援としての特徴、ポリティカルな文脈があったと言える。

##### ポリティクスの通時的変化 「社会保障」から「人づくり」へ

研究では、幼児教育・保育の無償化がどのような政策過程の中で実装に至ったのかという点について分析した。

2006時点での「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、「第4章 安全・安心の確保と柔軟で多様な社会の実現」のうちの、「3. 総合的な少子化対策の推進」において、幼児教育の無償化に関して次のような言及があった。「急速な人口減少は、経済産業や社会保障の問題にとどまらず、国や社会の存立基盤にかかわる問題である。出生率の低下傾向の反転に向け、少子化の背景にある社会意識を問い直し、生命を次代に伝えはぐくむことや家族の重要性の再認識を促し、また、若い世代の不安感の原因に総合的に対応するため、『新しい少子化対策について』に基づき、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図ることが必要である。」

上記の認識のもとに、具体的な施策として、「出産前後や乳幼児期において、経済的負担の軽減を含め総合的な対策を講ずる」ことが挙げられていた。

同様に、2007年と2008年の「基本方針」においても、「持続的で安心できる社会の実現」あるいは「安心できる社会保障制度、質の高い国民生活の構築」の一部として、幼児教育の「将来的な」無償化が位置付けられていた。

その後、無償化の議論が具体的な実現に向けて大きく舵をきった頃、無償化の必要性を説明するためのロジックも変化した。2017年「新しい経済政策パッケージ」においては、「第2章 人づくり革命」の第1項目として、「幼児教育の無償化」について言及された。「経済の成長軌道を確かなものとし、持続的な経済成長を成し遂げるための鍵は、少子高齢化への対応である」との考えのもとに、2020年度までの間に、「人づくり革命」に関する新しい仕組みづくりを掲げた。

このような論理のもとに、「保育の受け皿拡大を図りつつ、幼児教育の無償化をはじめとする負担軽減措置を講ずることは、重要な少子化対策の一つである」とことが説明された。

以上のように、幼児教育・保育の無償化の必要性を説明するためのロジックは変遷してきた。もっとも、根底にあるのは、「少子化対策としての無償化」というロジックであり、その対策こそが継続して議論されてきたといえるが、議論の内実を分析してみれば、「社会保障」から「人づくり」へと、移り変わってきたことが考察できた。

##### 1960年代以降の「人づくり」と幼児教育・保育議論の関連

つづけて、研究による成果をふまえ、幼児教育・保育にかかわって「人づくり」という語がどのように社会的関心を集めてきたのかという点を考察した。

新聞記事上で「人づくり」という語が初めて登場したのは1962年で、以降「人づくり」という語は、1980年代中頃以降も断続的に社会的関心を集めていた。とりわけ、2017年においては「人づくり」に関する記事が集中しているという特徴もあった。

ただし、「人づくり」がもつ意味内容の変化について検討してみると、1960年代当時には、「人づくり」は教育の刷新充実と技能者養成という側面から謳われていた一方、2017年時点においては、人材投資をあらわす語として用いられていた。このように教育・保育の充実とは異なる論理のなかで、幼児教育・保育の無償化議論と「人づくり」という語が合流していったことがうかがえた。

さらに上記の分析結果をふまえ、「人づくり」の議論が登場した1960年代と同時期に議論されていた「義務教育年齢の引き下げ」と幼児教育の無償化議論のつながりについて分析した。もっとも遡る議論では、1962年予算委員会公聴会を皮切りに、「幼児教育から義務教育の時代に人間がつくられる」という論理から、「小さな子供の教育」の義務制の必要が議論にあがっていた。さらに、1970年代の議論では、幼児教育、とくに幼稚園が「義務教育に準するような実態」になってきていることをふまえ、財政措置の必要性が論じられてきた。「無償化」という重なり合う関心ではあるものの、幼児教育の普及という命題を抱えていた当時と現代における議論との差異がうかがえた。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 清水 美紀	4. 巻 第9号
2. 論文標題 「幼児教育・保育の『範囲』をめぐるポリティクスー『無償化措置の対象範囲等に関する検討会』の分析をもとにー」	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 『子ども学』	6. 最初と最後の頁 pp.24-43
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 清水 美紀	4. 巻 第5号
2. 論文標題 「子育てをめぐるポリティクスを探る」	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 『GRL Studies』	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 1件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 清水美紀
2. 発表標題 幼児教育・保育の無償化議論における「人づくり」とは何か 通時的变化に着目して
3. 学会等名 日本保育学会第75回大会
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 Miki SHIMIZU
2. 発表標題 The Context of the Policy for Free Access to Early Childhood Education and Care in Japan : An Analysis of the Reports and Discussions by the Cabinet Council after the 2010s
3. 学会等名 World Education Research Association Focal Meeting（国際学会）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 清水美紀
2. 発表標題 幼児教育・保育の無償化に関する政策言説の分析
3. 学会等名 日本保育学会第73回大会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 清水美紀
2. 発表標題 子育てをめぐるポリティクスを探る
3. 学会等名 GRL連続セミナー第6回 家族とジェンダー (招待講演)
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関