研究論文 1990年代以降の「幼保一元化」関連政策の整理と論点 「家族主義」をめぐって

<table>
<thead>
<tr>
<th>著者</th>
<th>丹治 恭子</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>雑誌名</td>
<td>共生教育学研究</td>
</tr>
<tr>
<td>巻</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ページ</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>発行年</td>
<td>2019-03-22</td>
</tr>
<tr>
<td>URL</td>
<td><a href="http://hdl.handle.net/2241/00155033">http://hdl.handle.net/2241/00155033</a></td>
</tr>
</tbody>
</table>
1990年代以降の「幼保一元化」関連政策の整理と論点

—「家族主義」をめぐって—

丹治 恭子*

1. 問題の所在と本研究の目的・課題・方法

（1）問題の所在と本研究の目的

本研究の目的は、1990年代以降に転換期を迎えたとされる保育政策を取り上げ、「幼保一元化」をめぐる動向とその社会的背景を整理し、「家族主義」の観点から考察を行うことである。なお、保育政策の対象には一般的に保育施設や家庭的保育等のさまざまな形態の保育が含まれるが、本稿では、保育施設に関連する政策に絞って動向を概観する。その理由は、日本の就学前幼児の3分の2以上が通う保育施設に関連する政策に、日本における乳幼児の子育て親が現れると考えられるためである。

そして、この時期における施設保育制度をめぐる大きな変化の一つが、明治期の創設以降、維持されてきた幼稚園・保育所の二元体制を問う「幼保一元化」の実現である。

ここで、本稿での検討の前提として、幼稚園・保育所の二元体制について確認しておく。近代化の進む明治期、幼稚園は主に専業主婦のいる家庭を対象とした教育施設として、保育所は就労等によって「保育に欠ける」子どもを対象とした児童福祉施設として誕生した。表1は、幼稚園・保育所ならびに幼保連携型認定こども園の制度的な相違を比較したものである。両者の性質の違いは、その目的に端的に表れている。

表1は、学校教育法第22条に、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健全なる成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長すること」を目的とする一方で、保育所は、児童福祉法の第39条に、「保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うこと」と定められている。これらの各施設の性質は、保育の対象者や実施時間の違いにもよる。幼児の「教育」を主たる目的とする幼稚園は、「満3歳から小学校の初期に達するまでの幼児」（学校教育法第26条）がその対象であり、1日の教育時間が「4時間を標準」（幼稚園教育要領）として定められ、長期休暇も設けられている。その一方で、保護者の「就労支援」の役割をもつ保育所は、0歳から5歳児を対象とし、保育時間を「原則として1日8時間」（児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第34条）と定めた上で、長期休暇は設けず、日曜祝日を除いてほぼ毎日保育を実施している。

こうした二元体制の前提には、保育を受ける一人ひとりの子ども自身の理由よりも、保護者の就労状況や家庭の事情が優先的に施設選択の基準とされる考え方や存在している。子どもよりも家族を優先する「家族主義」的な考え方から、二元体制を支えてきたのである。こうした二元体制への問い直しである「幼保一元化」は、子どもの育ちや権利という視点等からくり返し議論の対象とされ、制度的な見方がなされなかった。それが2000年代に入ると、幼稚園・保育所双方の機能をもつ「認定こども園」が制度化され、第三の施設として制度的な位置づけを得ることとなった。この時期、日本の保育制度は大きな転換点を迎えたとされる。

なお、1990年代以降の「幼保一元化」関連政策の動向とその社会的背景については、村山
### 表1 幼稚園・保育所と幼保連携型認定こども園の制度的相関

<table>
<thead>
<tr>
<th>区分</th>
<th>保育所</th>
<th>幼稚園</th>
<th>幼保連携型認定こども園</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>根拠法律</td>
<td>児童福祉法第39条 （1947（昭和22）年12月公布）</td>
<td>学校教育法第22条～28条 （1947（昭和22）年3月公布）</td>
<td>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 （2006（平成18）年6月公布）</td>
</tr>
<tr>
<td>所管</td>
<td>厚生労働省・市町村</td>
<td>文部科学省 国立：文部科学省 公立：教育委員会 私立：都道府県</td>
<td>内閣府・都道府県</td>
</tr>
<tr>
<td>設置者</td>
<td>地方公共団体（主として市町村）、社会福祉法人、その他法人、個人</td>
<td>国・地方公共団体（主として市町村）、学校法人、その他法人、個人</td>
<td>国、地方公共団体、社会福祉法人、学校法人</td>
</tr>
<tr>
<td>目的</td>
<td>保育を必要とする乳幼児を日々保護者の下で保育を行うことを目的とする施設（利用定員が二十人以上であるものの限る、幼保連携型認定こども園を除く。）とする。（児童福祉法第39条）</td>
<td>義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、適切な環境を与えて、その心身の発達を助長すること（学校教育法第22条）</td>
<td>義務教育及びその後の教育の基礎を培うもののとしての満三歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一貫して行い、これらの子どもの健全な成長が図られるよう適切な環境を与え、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を行うこと（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第2条の7）</td>
</tr>
<tr>
<td>入所条件</td>
<td>市町村が、保護者の労働又は疾病などで、その看護を必要とする乳児・幼児が（必要に応じてその他の児童）の保育が必要であると認めるとき。（児童福祉法第39条）</td>
<td>保護者が幼児の保育を希望するもの。</td>
<td>満三歳以上の子ども及び満三歳未満の保育を必要とする子ども</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| 対象年齢 | 乳児・幼児（必要に応じてその他の児童） | 3歳以上小学校入学までの幼児 | 小学校就学の前駆段階までの者 |
| 入所の時期 | 保育を必要とする状況が発生したとき | 学年の始め（4月） |
| 退所の時期 | 保育を必要とする状況が消減したとき | 学年の終わり（3月） |
| 保育時間 | 一日8時間に原則延長保育、夜間保育、休日保育も実施 | 一日4時間を原則 毎学年の教育経過を、特別の事情がある場合を除き、39週を下ってはならない （学校教育法施行規則第37条） | 一日11時間開園、土曜日開園を原則 |
| 休園日 | 日曜、国民の祝日、年末年始の休假日（12月29日から翌年1月3日） | 左記以外に春と、夏、冬の長期にわたる休日を随時実施 | 幼保連携型認定こども園・保育要領 |
| 保育内容の基準 | 養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については厚生労働大臣が定める方針に基づう（児童福祉法施行規則及び運営に関する基準第35条） | 教育課程の基準として文部科学大臣が公示する幼稚園教育要領による教育課程編成の5領域（健康、人間関係、環境、言葉、表現） | 幼保連携型認定こども園・保育要領 |
| 給食 | 3歳未満は主食・副食を給し、3歳以上は副食を給する | 各園が任意の扱う | 2号・3号認定の子どもに対する食事の提供義務あり。自園調理が原則、調理室の設置義務あり。 |
| 保育者の資格 | 児童福祉法施行令による保育士資格証明書 | 教育職員免許法による幼稚園教諭の免許を有するもの。 | 保育要領（幼稚園教育＋保育士） ※一定の経歴措置あり |
| 職員（必要） | 保育士、嘱託医、調理員 | 国長、教諭、学校医 | 国長、保育教諭、学校医、学校栄養士、学校薬剤師、調理員 |
| 職員（その他） | 所長、栄養士、用務員 | 養護教諭、事務教諭 | 副園長、教頭、主幹保育教諭、指導保育教諭等 |

- 20 -
（2016）等の先行研究があるが、1990年代以降の「幼稚園・保育所の役割が問い直された 1990年代以降の保育政策を取り上げ、幼稚園-保育所の役割を問い直した結果、社会的背景や所得階層の変化に伴う家庭のニーズに応えるようになることが示唆されている。）

（2）本研究の方法

本研究では、資料や文献を検討の対象とし、文献研究の方法論を用いる。具体的には、保育施設の運営に関しては、文部科学省等のHPで入手した法令文書や一般向けのパンフレット、ならびに保育実践者向けの政策の解釈書等を用いて内容を把握する。加えて、女性政策や家族政策、保育政策研究・保育制度研究をもとに、1990年代〜2010年代の保育政策の背景を考察するとともに、「保育-家族」をめぐる議論についての概観を捉える。最後に、これまでの検討を踏まえて、「家族主義」の観点から1990年代以降の保育政策の論点を抽出する。
2. 幼稚園・保育所をめぐる社会・政策的背景

1990 年代以降に「幼保一元化」議論が生じた背景には、少子化対策やそれを促す規制緩和・市場原理の導入といった政策の潮流、福祉・教育政策の変容がある。そこでここでは、①少子化対策、②福祉政策、③教育政策の 3 点を挙げ、横山（2002）、中村（2009）、前田（2014）、近藤（2016）、村山（2016）、森川（2017）等の先行研究をもとに、社会的背景の概要と保育施策との結びつきについてみていく。

（1）少子化対策と規制緩和

① 少子化の進行と少子化対策

日本において「少子化」が社会問題化したのは、1990 年代である。日本の合計特殊出生率（一人の女性が生涯に出産する子どもの数の平均値）は、1970 年度前半の第二次ベビーブームを頂点として減少傾向となり、1975 年には 2.1 を割り込む 1.91 まで低下した。さらに、1980 年代後半から低下傾向が顕著となり、1989 年には、子どもの出生数が極端に少ない丙午（1986 年）の出生率 1.58 を下回った。1989 年の出生率は「1.57 ショック」と呼ばれ、これを境に「少子化」が重要な社会問題として注目されるようになった。

こうした少子化の進行に対して、日本政府は強い危機感を抱き、省庁をあげて少子化対策に乗り出すようになる。1990 年には、少子化問題を検討する場として、関係 14 省庁からなる「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」が創設された。この会議が翌 1991 年に提出した報告書「健やかに子どもを生み育てる環境づくりについて」では、出生率低下の要因が主として 20 代女性の未婚率の高まり、及び夫婦の出産力の低下にあるとし、その背景にある結婚・育児に対する負担感の増大を「問題」として指摘した。そして、これらの少子化の原因を踏まえて政府が打ち出したのが、1994 年に発表された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（通称「エンゼルプラン」）である。このプランは、当時の厚生・文部・労働・建設の四大臣の合意に基づいて策定された総合的な子育て支援計画であり、計画の中心は保育サービスの拡充であった。サービスの内容としては、エンゼルプランの具体的な実施策である「緊急保育対策等 5 か年事業」として挙げられた、保育所における「低年齢児童の受け入れ拡大」、「延長保育の充実」、「地域子育て支援センター事業の拡充」等がある。

これ以降、政府は少子化対策として子育て支援施策を掲げ、約 5 年ごとに政策方針と具体的なプランを提示していく。1999 年には「少子化対策推進基本方針」に基づいて、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（通称「新エンゼルプラン」）が、2004 年には閣議決定された「少子化社会対策大綱」のもとで「子ども・子育て応援プラン」が策定されている。さらに、2010 年には「子ども・子育てビジョン」が閣議決定され、後に 2015 年度から新たな仕組みとして導入された「子ども・子育て支援新制度」の構想に取り組むようになった。

これを並行する形で、3 歳未満児を対象とした低年齢児保育の拡大が図られ、2000 年代以降は特に待機児童対策が掲げられている。2011 年に「待機児童ゼロ作戦」、2008 年に「新待機児童ゼロ作戦」、2010 年に「待機児童解消先取りプラン」、2013 年に「待機児童解消加速化プラン」が取り組まれるようになった。

ただ、少子化対策を開始した 1990 年代以降も合計特殊出生率は低下し続け、2005 年には過去最低である 1.26 まで落ち込んだ。それ以後は微増傾向ではあるが、欧米諸国と比較するとなお低い水準にとどまっている。加えて、2007 年以降は、合計特殊出生率はわずかでしながら増加しているにもかかわらず、出産可能な女性の総人口が減少していることから出生数も減少傾向にあり、2016 年には 100 万人を下回り、2017 年の出生数は過去最低の 94 万人となった（全国保育団体連絡会・保育研究所編 2018）。

このように、1990 年代以降 30 年近くにわたって取り組まれた少子化対策は、政策的に成果を上げているとはいえ難しいもの、幼稚園・保育所の姿を少しずつ変化させていく。例えば幼稚園については、従来満 3 歳になった 4 月を
待って入園することが通例であった中で、満3歳の誕生日からの入園を認めるいわゆる「満3歳児入園」が制度化された。加えて、保育ニーズの増加に対応するため、1997年度より「預かり保育推進事業」が実施され、幼稚園の教育課程の時間帯を超えた「預かり保育」が取り組まれるようになった。部分的ではあるものの、少子化対策の中で幼稚園も、低年齢児保育や保護者の就労を支える長時間保育といった保育所的な機能を果たすようになったといえる。また、幼稚園・保育所は共に、子育て支援施策として地域の子育て家庭に対する支援活動に取り組むようにもなっており、少子化対策は、両者の機能変容を促す背景となっている（丹治 2006）。

② 規制緩和・市場原理の導入

欧米圏での改革の潮流を受け、日本においても、1980年代の第2次臨時行政調整会による行政改革以降、「地方分権」と「規制緩和」の推進を基本的方向とする新自由主義的な政策転換が進められた1）。この新自由主義的改革は、少子化対策の実施においても手段の一つとされ、保育政策に大きな影響を与えた。

特に2000年代以降、増加する待機児童の解消策として、認可保育所に関する一連の規制緩和策がとられた。厚生省（当時）は2000年に、①設置主体制限の撤廃（一定の基準を満たせば、社会福祉法人以外の民間主体（NPO・学校法人・その他の法人・株式会社等）による設置を認める）、②施設所有者所有制の見直し（自己所有を基本とする保育所の土地・建物に賃貸方式を認める）、③定員要件の緩和（定員要件を最低30人から20人引き下げ）の三つを柱とする通知「保育所の設置認可等について」を出ししている。

また、これらの規制緩和策の中で、多くの待機児童を抱える都市部の自治体は、独自の仕組みを導入した。例えば東京都は、保育室の面積や人員配置などを全国一にするための「児童福祉施設最低基準」（2011年に「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に改称）を緩和した独自の基準を設け、それを満たした保育所に補助金を出す「認証保育所制度」を開始した。自治体が独自に補助金等を出すこれらの仕組みは、法制度的には認可外保育施設ではあるものの、仙台市や横浜市といった他の自治体でも都市部を中心に広がり、待機児童の受け皿の役割を果たした（吉田2002）。

これらの動きの中で、認可保育所の設置主体制限の撤廃や都市部の自治体の独自の認証制度を受けて、学校法人が保育所を設置する事例が出たことから、新自由主義的な改革は「保育一元化」の動きを促す背景の一つとなった。

（2）福祉政策の変化

——社会福祉基礎構造改革

1990年代以降は保育所を含む児童福祉分野のみならず、高齢者福祉・障害者福祉も含んだ社会福祉基礎構造改革が進行した時期であった。社会福祉基礎構造改革とは、第二次大戦直後の生活困窮者対策を前提にした行政処分としての「措置」制度から、利用者と福祉サービス提供者との対等な関係を目指した「契約」制度への転換を図るものである。措置制度は、無差別平等の原則のもと、国が全国一律の最低基準を定めて公費で施設を運営することから、原則として行政がサービス内容や提供事業者を決定していた。しかし新たな契約制度では、利用者が自らのニーズをもとに施設や事業者を選択し、契約をすることになる。

例えば、高齢者福祉分野では、2000年の介護保険の導入により、「措置」から「契約」へと抜本的な制度改革が行われた。市区町村が介護認定等の介護の必要性を認定する業務を担い、利用者はその必要度に基づき、サービス提供者と直接契約を結ぶ仕組みである。また、障害者福祉分野では支援費制度が採用され、2006年には障害者自立支援法が成立している。

これらの改革の流れの中で、保育所の根拠となる児童福祉法の改正が取り組まれた。1996年には、厚生省（当時）が中央児童福祉審議会を基本問題部会を立ち上げ、中間報告である「少子社会にふさわしい保育システムについて」をまとめた。報告内では、現行制度は市町村が保
教育に欠けると認めた児童について保育所に措置することとなっており、「制度上利用者が選択できる仕組みではない」と指摘している。そして今後は、「利用者が保育所、保育サービスを選択する仕組みをすべきである」と提言した。

この中間報告を受け、同年の改正児童福祉法では、入所事務について、市町村が「保育に欠ける乳幼児等の保護者の申込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない」（第24条第1項）と規定された。この法改正によって保育所は、幼稚園のように保護者が「選べる」施設へと法制度上は変化した。しかし、保育の責任を市区町村が負うことに変更はなく、都市部では待機児童が問題化していたことから、入所希望を出すことはできても、実質的に園を選択することができない状況にあった。保育分野において多様な主体サービス提供者が登場したのは2000年以降の規制緩和政策の後であり、直接契約方式が本格的に導入されるのは、2006年の認定こども園制度である。ここからは、社会福祉基礎構造改革の影響は長期にわたり、保育制度に影響を与えていることが窺える。

（３）教育政策の変化——幼児教育の無償化6）

これらの就学前教育に対する関心や期待を受け、日本政府は2006年に公表した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（骨太方針2006）の中で、「幼稚園・保育所の教育機能を強化するとともに、幼児教育の将来の無償化において歳入改革に合わせて財源、制度等の問題を総合的に検討しつつ、当面、就学前教育についての保護者負担の軽減策を充実するなど幼児教育の振興を図る」方針を示した。これを受けて文部科学省は、幼児教育の無償化について総合的に検討するために、2008年に「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」を設置し、翌2009年に「幼児教育の無償化について」（中間報告）をまとめた。そこでは、幼児教育に関して、「教育的・社会経済的効果が実証的に明らかになってきたこと」、「経済的負担の軽減が少子化対策上の施策として求められていること」、「重要性を認識した諸外国が無償化の取組を進めること」等の理由から、「幼児教育に関するコストを社会全体で負担し、幼児教育を無償化することにより、全ての幼児が幼児教育を享受する機会を実質的に保障することは、わが国の国家戦略上の喫緊の課題」（4）と位置づけた。
こうした幼児教育の無償化政策は、幼稚園・保育所といった制度的相違を超えて幼児期全ての子どもを対象として公費負担を行うことを提案している点で、従来の保育二元体制を超えた「保育一元化」に結びつく提案であったといえる。

このように、1990年代以降の「保育一元化」議論の背景には、①少子化対策とそれを促す規制緩和の存在、②社会福祉基礎構造改革を中心とした福祉政策の変化や③幼児教育への関心の高まりや無償化といった教育政策の変化が存在していた。これらの社会的政策の変化が、制度成立から維持され続けてきた保育二元体制への問い直しを促していったのである。

３．1990年代以降の「保育一元化」議論
それでは、1990年代以降にどのような「保育一元化」をめぐる議論がなされ、制度的な変化がもたらされたのであろうか。以下本節では、森田（2000）、吉田（2002）、中田（2015）、村山（2016）を参考に、各時期の議論や「保育一元化」の制度化の状況を概略的に明らかにする。

（1）1990年代における「保育一元化」議論
——連携の模索
1990年代における制度的な「保育一元化」に関わる議論は、行政改革の流れを受けた地方分権の検討の過程において生じた。1995年に地方
分権推進法が成立し、それ受けて発足した地方分権推進委員会が1996年にまとめた第一次勧告では、「少子化時代の到来の中で、子どもが家庭の多様化したニーズに対応するため、地域の実情を応じ、幼稚園・保育所の連携強化及びこれに係わる施設の共用化等強制的で迅速な運用を確立する」（270）ことが求められた。ここでは、子育て家庭のニーズに応えるべく、幼稚園と保育所という枠に捉えられることなく、地域の実情に応じて施設や設備を有効に活用することが提案されている。この勧告を受けて、文部・厚生両省は幼稚園と保育所の連携について、1997年から討議を重ね、1998年には、「幼稚園と保育所の共用化等に関する指針」を共同で通知した。この指針は、施設の基準面積を含む職員数が幼稚園設置基準と児童福祉施設基準をそれぞれ満たすことを条件にしつつ、幼稚園と保育所の施設の共用化を認めというものである。

このように、「1990年代の「幼保一元化」議論」は、社会変化や行政改革の流れを背景として、幼稚園・保育所の制度的な垣根を部分的に取り扱う役割を担った「共用化に関する指針」が生まれた。二元体制自体を問いなおすような議論や政策はみられていないものの、幼稚園・保育所が徐々にその機能や役割を変化させた時期であったといえる。

（２）2000年代における「幼保一元化」議論——規制緩和と制度化

2000年代に入ると新自由主義的な改革が進行し、2003年に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（骨太の方針2003）において、「地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を可能とする」（2006年度までに検討）を含む、幼稚園と保育所に係る職員の併用や施設の共有を更にすることが示された。ここで示された「総合施設」はその後、2006年の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な推進に関する法律」（就学前保育推進法）の成立によって、「認定こども園」として制度化された。

この認定こども園とは、「就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能（保護者が働いていない場合にかかわらず受け入れて、教育・保育を一体的に行う機能）」「地域における子育て支援を行う機能」の2つの機能を備えた幼稚園・保育所を認定こども園」として認定する制度である。なお、認定こども園は、認可幼稚園と認可保育所が連携して運営する「幼稚連携型」、認可幼稚園が長時間保育等の保育所機能を備える「幼稚園型」、認可保育所が保育に欠けない子どもを受け入れる「保育所型」、幼稚園・保育所いずれの認可も受けていない施設が教育・保育機能をもち、認定を受ける「地方裁量型」という4つの形態があり、幼稚園保育所のそれぞれを含めた認定の範囲は、保育所の性格が重視されていた金融制度に即した認定需要に対応していた。

（３）2010年代における「幼保一元化」議論——保育制度全体の見直し

2010年代の大きなトピックは、2015年度より開始された幼保二元体制を見直す子ども・子育て支援新制度の導入である。この制度は、少子化を背景とした子育て支援の量的・質的な不足や幼稚園・保育所の二元体制（縦割り・横割り）を克服するために、認定こども園を本格実施すると共に、総合的な子育て支援の充実をねらいとしている。

この新たな制度が従来の幼保二元体制から変化した点は大きく分けて二つある。一つは、保育施設の基準として「保育の必要度」という表現を用いている点であり、もう一つは、保護者の費用負担などの変化である。

表1に示したように、従来の制度では、認可保育所に入所するためには「保育に欠ける」いずれかの事由に該当することが必要であり、家
二元体制を超えた発想であるといえる（丹治2016a）。

４．考察および今後の課題

冒頭でも述べたように、制度成立時より維持されてきた幼保二元体制は、一人ひとりの子どもの心身の状態よりも保護者の就労状況をその理由として、幼稚園・保育所に子どもを振り分ける仕組みであった。乳児育の子育てという営みにおける家族の存在を重視し、それを幼保二元体制の前提としていたのである。こうした育児や介護といったケア労働の前提に家族におき、ケアにおける家族の自立原則を基本とする考え方を「家族主義」という（Esping-Andersen 2009＝2011, 下矢 2015)。日本の福祉レジームは「家族主義」と評されているが、幼稚園・保育所の二元体制は、まさにこの「家族主義」を具現化したものであったといえる。

そして、この点を踏まえると、本稿で述べてきた二元体制を超える「幼保一元化」の動向は、「家族主義」を超える動きとして捉えることができる。例えば、1990年代以降の少子化対策においては、幼児期・保育所における低年齢児保育や長時間保育の拡大を通じて、保育施設の機能が相対的に拡大し、子育てにおける家族の役割が小さくなる様子がみられた。また、社会福祉基礎構造改革においても、行政がサービスの内容や事業者を決定する「措置」制度から利用者の「選択」へと仕組みが変化する中で、保育所は幼稚園と同様に保護者が選べる施設へと変化していた。かつて保育所は就労等の理由から「やむを得ず」利用する施設であると考えられており、社会福祉制度にもそうした名残があったが、構造改革を経て利用したい人が利用できる施設へとその仕組みの考え方が変わったといえる。さらに、教育政策においても、幼児教育の無償化を通じて「幼児教育にかかるコストを社会全体で負担し…（略）…全ての幼児が幼児教育を享受する機会を実質的に保障」されれば、家庭の経済状況に左右されることなく、全ての子どもの幼児教育が公的保障されることとなる。このように、幼保二元体制が「家族主義」を前提とし
ているからこそ、「幼保一元化」をめぐる動向は、「家族主義」からの脱却に結びつくものとなる。

さらに述べると、「幼保一元化」の実現の先には、「子育ての過家族化（社会化）」の方向性も垣間見える。

子ども・子育て支援新制度における「保育の必要性」の認定の仕組みは、2000年に導入され
た「介護保険制度」をモデルとした事業といわれているが、これは介護の担い手としての家族
の存在を前提にすることなく、高齢者を「当事者」として捉えて当事者のニーズをもとに介護
度を判定し、ケアを実施する仕組みといえる（保
育研究所 2014）。子ども・子育て支援新制度に
おける「子ども」を対象とした「保育の必要性」
の認定基準においても、介護領域と同様に、子
育てという行為の当事者を家族から子どもへと
変更し、個人単位で捉えようとする考え方がみ
てとれる。ここからは「家族主義」を超えた「子
育ての過家族化（社会化）」の先に「個人化」の
可能性があることが窺える（Beck 1986-1998）。

本稿では、幼稚園・保育所の二元体制を超えた
「幼保一元化」の過程には、近代において自
明視されてきた「家族主義」を超える端緒があ
ることを指摘した。それでは、「子育ての過家族
化（社会化）」の先にはどのような子育てのあり
方を描きうるのか、「個人化」が位置づく可能性
については、今後の検討課題したい。

謝辞

本研究は、JSPS 科学研究費補助金（科研費）
JP16K21425（代表者：丹治恭子）の助成を受け
た研究成果の一部である。

注

1) 2016 年度時点において日本の就学前の子ど
もの 65%以上（4 歳以上児では 95%以上）
が幼稚園・保育所・認定こども園（2000 年代
に幼稚園・保育所の機能的統合を図る施設と
して制度化）等に通っている（全国保育団体
連絡会・保育研究所編 2018）。

2) 難子化対策については主に、横山（2002）、
中村（2009）、前田（2014）、近藤（2016）、
森川（2017）等を参考に検討を行う。

3) 待機児童という概念は、1999 年の児童家庭
局保育課長通知により、「保育所入所申込書が
市区町村に提出され、かつ入所要件に該当し
ているものであり、現に保育所に入所していない
児童。なお、保護者や休職中である者や、
地方単独事業（保育ママなど）を利用しつつ
保育所入所を希望する者についても『待機児
童』の対象になりうる』（旧定義）と示された。
この定義は 2001 年に後半（「地方単独事業」
以下）が変更され、「地方公共団体における単
独事業（保育ママなど）を実施している場合
と特定の保育園を希望し、保護者の私的な理
由により待機している場合には、待機児童数
に含めない」（新定義）と変更された（近藤
2016）。新定義は、認可保育所に入所できな
かったにもかかわらず待機児童としてカウント
されない「隠れ待機児童」の数を増やすと
の指摘があった。

4) 新自由主義とは、政府の役割を縮小する小
さな政府論のもと、規制を緩和・撤廃して市
場原理を導入し、民間の自由な活力に任せて
成長を促そうとする経済政策のことである。

5) 福祉政策については主に、中村（2009）、
前田（2014）、近藤（2016）、森川（2017）
等を参考に検討を行う。

6) 教育政策については主に、Weikart
（2000=2015）、村山（2016）等を参考に検
討を行う。

引用・参考文献一覧

Beck Ulrich, 1986, Risikogesellschaft auf
dem Weg in eine andere Moderne,
Frankfurt am Main:Surkamp
Verlag. (=1998, 東廉・伊藤美登里訳, 1998,
『危険社会新しい近代への道』法政大学出
版局)。

地方分権推進委員会, 1996, 「地方分権推進委
員会第 1 次勧告－分権型社会の創造－」
(http://www.ipss.go.jp/publication/j/shir
you/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/60
6.pdf 2019/01/30 最終確認)
中央児童福祉審議会基本問題部会，1996，「子ど末社会にふさわしい保育システムについて」
（=２００１，岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界一比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房）。
（=２０００，渡辺雅男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基盤—市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店）。
（=２０１１，大沢真理監訳『平和と効率の福祉革命—新しい女性の役割』岩波書店）。
松橋恵子，2018，『子ども・子育て支援新制度』に見る子育ての社会化の特徴：ヨーロッパの先行事例と比較しつつ』『大阪社会問題研究所雑誌』722，pp.17-32。
保育研究所編，2014，『これでわかる！子ども・子育て支援新制度—制度理解と対応のポイント』ちいさいなかま社。
（=２０１５，古草秀子訳『幼児教育の経済学』東洋経済新報社）。
池本美香，2011，「経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策：諸外国の動向を中心に」『教育社会学研究』88，pp.27-45。
猪熊弘子，2018，『子ども子育て支援新制度がもたらす保育の社会化と市場化：保育は誰のものなのか？』『大阪社会問題研究所雑誌』722，pp.53-57。
泉千勢他編著，2008，『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店。
近藤幹生，2016，『少子化対策と保育施策』日本保育学会編，『保育学講座 2 保育を支えるしくみ：制度と行政』東京大学出版会，pp.31-49。
今後の幼児教育の振興方策に関する研究会，2009，『幼児教育の無償化について』
（http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/__icsFiles/afieldfile/2009/05/27/1267537_2.pdf 2019/01/30 最終確認）
厚生省，2000，「保育所の設置認可等について」
（https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta9197&dataType=1&pageNo=1 2019/01/30 最終確認）
前田正子，2014，『みんなでつくる子ども・子育て支援新制度』ミネルヴァ書房。
松木洋子，2013，『子育て支援の社会学—社会化的ジェンダーマと家族の変容』新泉社。
森川敬子，2017，『戦後保育体制の生体』
汐見穂幸・松本園子・高田文子・矢沢夕起・森川敬子『日本の保育の歴史—子ども観と保育の歴史 150年』萌文書林，pp.341-373。
森田明美編著，2000，『幼稚園が変わる保育所が変わる 自治体発地域で育てる保育・元化』明石書店。
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：制度と行政』東京大学出版会，pp.51-89。
中村強士，2009，『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』新読書社。
中田照子，2015，『子ども・子育て支援法の紹介—幼保一元化に向けて』乙部由子・山口佐和子・伊里タミ子編著『社会福祉とジェンダー：杉山貴代彰先生退職記念論集』ミネルヴァ書房，pp.237-245。
落合恵美子，2015，『日本型福祉レジーム』なぜ家族主義のままなのか—4 報告へのコメント』『家族社会学研究』27(1)，pp.61-68。
OECD，2006，Starting Strong II :Early
Childhood Education and Care, OECD publishing. (=2011, 星三和子他訳『OECD
保育白書—人生の始まりこそ力強く：乳幼児期の教育とケア(ECEC)の国際比較』明
石書店).
下夷美幸, 2000, 『子育て支援』の現状と論理」
藤崎宏子編『親と子：交錯するライフコース』ミネルヴァ書房, pp.271-295.
———, 2015, 『ケア政策における家族の位置』『家族社会学研究』27(1), pp.49-60.
健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議, 1991, 『健やかに子
どもを生み育てる環境づくりについて』
(http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/41
0.pdf 2019/01/30 最終確認)
丹治恭子, 2006, 『幼稚園・保育所の機能拡大
と幼保一元化—機関を対象とした質問紙調
査の結果をもとに』『保育学研究』44 (2),
pp.114-125.
———, 2016a, 「子育てとはいかなる営みか
——責任・担い手の変容から」岡本智周・
丹治恭子編著『共生の社会学——ナショナ
リズム、ケア、世代、社会意識』太郎次郎
社エディタス, pp.117-138.
———, 2016b, 「諸外国・日本の保育制度—
—社会変化の中の保育」吉田直哉編著『保
育原理の新基準 [改訂版]』三才社,
pp.25-45.
藤間公太, 2018, 「ケアの多元化と脱家族化」『大
上野恭裕編, 2000, 『現代保育原理』三晃出版.
Weikart, D.P., 2000, Early childhood education
: Need and Opportunity, UNESCO. （=20
15, 浜野隆訳『幼児教育への国際的視座 (ユ
ネスコ国際教育政策叢書)』東信堂.
横山文野, 2002, 『戦後日本の女性政策』 効草
書房.
吉田正幸, 2002, 『保育所と幼稚園—統合の試み
を探る』 フレーベル館.
全国保育団体連絡会・保育研究所編, 2018, 『保
育白書 2018年版』 となる書房.
The Organization and Point of Issue Concerning “The Unification of Kindergarten and Nursery School Systems” after the 1990’s: on “Familyism”

Kyoko TANJI

The purpose of this study is to organize the trends and social backgrounds of “The unification of kindergarten and nursery school systems” in Japan's early childhood education and care policy since the 1990s and to consider from the perspective of “familyism.”

For this purpose, the author searched for the background of the early childhood education and care policy in the 1990s to the 2010s, based on policy materials on kindergartens and nursery schools and previous research, and outlined the debate over “The unification of kindergarten and nursery school systems,” and examined the point of early childhood education and care policy since the 1990s from the viewpoint of “familyism.”

The two points became clear from the result of the investigation. The first point is that in the background of the discussion of “The unification of kindergarten and nursery school systems” since the 1990s, there are (1) countermeasures against declining birthrate and deregulation, (2) welfare policies focusing on social welfare fundamental structure reform, (3) educational policy such as free early childhood education. The second point is that there is a possibility of “defamilialization” in child-raising in Japan for the realization of “The unification of kindergarten and nursery school systems.”