

預かり保育をめぐる「ニーズ解釈の政治」

—1990年代以降の中央教育審議会答申および審議経過の分析を通して—

清水美紀

1. 問題の所在

本稿の目的は、預かり保育がどのような問題意識のもとに展開されたのかというプロセスを、中央教育審議会の言説から明らかにすることである。とりわけ、そこに含まれている政治的な文脈を考察するために、これを「ニーズ解釈の政治」(Fraser 1989) という視角から検討する。

幼稚園数が減少する中、預かり保育⁽¹⁾の実施園数は年々増加している⁽²⁾。その割合は幼稚園数の81.4%にも及ぶ⁽³⁾(文部科学省 2013)。『幼稚園教育要領』(同上 2008a)によると預かり保育とは、「地域の実態や保護者の要請により、教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に行う教育活動」とある。つまり預かり保育は、幼稚園での延長保育⁽⁴⁾をさす。

こうした動向は、子育てが「私的」な事柄ではなく、「公的」な関心事として取り扱われるようになるという1990年代以降の転換(横山 2004,p.79)の流れの中に位置づけられる。じっさい預かり保育は、90年代以前、地域や各園の裁量により実施されていたが⁽⁵⁾、1997年には推進事業としてその実施が政策レベルで後押しされていったという経緯がある。

ただし、幼稚園での「教育時間の終了後等」における子育てが、部分的であるにせよ、政策レベルでの推進を境に、困難なしに「私的なこと」から「公的なこと」へと転換したとは考えにくい。そこには、私的領域と公的領域の境

(しみず・みき お茶の水女子大学大学院/日本学術振興会)

界をめぐる認識レベルでの交渉があったはずである。例えばそれは、これまで長時間保育を担ってこなかった幼稚園で、なぜ預かり保育は担われるべきか、あるいは担われるべきでないかという交渉であろう。このように、預かり保育の実施に際しては、子育てをめぐる何らかの論理が要請されるものと考えられる。

こうした公私の再編にかかわる交渉過程に、フレイザーは注目する。彼女はこの交渉では、「何らかの問題を公共的に対応すべきものと解釈する言説⁶⁾」と、「問題を私的な家庭内のことと解釈する言説」の抗争がみられるとし、これを「ニーズ解釈の政治」と称した (Fraser 1989, p.168)。彼女の指摘では、「ニーズ」とは、何らかの交渉の中で「問題」と扱われている事柄を指す。また「解釈」とは、交渉に携わる者が「問題」を説明する論理を指す。そしてこの「解釈」は、非常に政治的なものであるにも関わらず、多くの場合、分析や批評を免れているので、その「解釈」の意味こそをみていかねばならないと主張する (同上, pp.153-154)。

たしかに、これまでも預かり保育の実態に関する調査、研究は進められてきた。しかし、上記のフレイザーの議論をふまえると、先行研究に残された課題がみえてこよう。先行研究は大きく3つある。第一には、預かり保育の実施状況や課題に関する調査、報告がある (無藤 2007、文部科学省 2008b 等)。第二には、預かり保育を利用する親の育児不安傾向を指摘したり (安藤・荒牧・岩藤・丹羽・砂上・掘越 2008)、子どもの発達への効果を指摘し (園田・無藤 2001)、預かり保育の必要性や有効性に言及した研究がある。そして第三には、利用者における階層性を指摘し、預かり保育の教育選択としての側面に言及した研究⁷⁾がある (石黒 2010)。

これに対し本稿は、動き出した実態として預かり保育に着目するのではない。そうではなく、子育てをめぐる社会構造の変化との関連から預かり保育を捉え直す。少子高齢社会の中で、あらゆる公的領域と私的領域の再編が検討課題となっている。これをふまえれば、預かり保育が展開されていくプロセスにどのような政治的な解釈が登場したかという点をみていく必要がある。そしてこの試みを通して、子育てをめぐる論理が私的領域から公的領域へと転換される過程では、どのような交渉のせめぎ合いがあるのかという点を描いていきたい。

2. 分析の理論的枠組みと対象

本稿では、預かり保育がどのような問題意識のもとに展開されていったのかという点を分析するにあたって、フレイザーによる「ニーズ解釈の政治」概念に依拠する。

先述のように、フレイザーは、ニーズに付与された解釈に着目しようとした。ただしこうした視角は、スペクターとキツセ（1977=1990）による、社会問題に対する構築主義アプローチにも見出せる。さらに、この点にかかわる子育てへの社会的支援の研究では、例えば相馬（2013）が、フレイザーの「ニーズ解釈」概念を下敷きにしつつ、ウィリアムズ（2010）やホブソン（2003）の分析枠組み⁹⁾から、日本の子育て政策が対象とする家族像に言及してきた。上記の社会問題への構築主義アプローチや「ニーズ解釈」という視点をもつ研究をふまえて、本稿では預かり保育の議論をフレイザーの理論的枠組みから検討したい。それには以下の理由がある。

第一には、フレイザーがとくに、ニーズの解釈における社会的・制度的なプロセスを問題にしている点が挙げられる。これについて彼女は、「影響力をもつニーズ解釈がどこで展開されるのか、どういった類の社会交渉がニーズを代弁する者や解釈する者の間では有効なのかといった、たいへん重要な政治的な論題が問われていない」（Fraser 1989,p.164）と述べる。まさに預かり保育は、子育てをめぐる社会状況の変化や政策的展開の影響を受けている。そのため、預かり保育を論じる上では、フレイザーの理論的枠組みから、社会・制度的な変化と併せて、移りゆく解釈の意味を捉えていく必要がある。

第二には、フレイザーがニーズ解釈に際して誰の観点が語られるかということの問題にしている点が挙げられる。なかでも下記のような言及がある。「アメリカにおけるチャイルドケアは従来、『家庭で担うべきこと』として扱われ、働く親のニーズというよりもむしろ、フルタイムケアに対する子どものニーズと解釈されてきた。そして、施設保育よりも『養育手当』を充実させるという方向性に沿って進められてきた」（同上,p.169）。つまりフレイザーは、「子どものニーズ」、すなわち「子ども」の観点が語られるとき、子育てが「家庭で

担うべきこと」として扱われるようになることを示唆している。フレイザーが言うように、チャイルドケアをめぐる「ニーズ解釈の政治」では、「フェミニストのみならず、企業や労働組合、子どもの権利を主張する人、教育者がこの抗争における論争相手」（同上,p.173）となる。先行研究が、預かり保育を幼稚園側の実態や親の必要性や子どもへの有効性など、様々な視点から考察してきたことが示すように、預かり保育が展開される過程では、様々な解釈が入り込む余地があったものと推察される。それゆえに、預かり保育が誰の観点から語られてきたかに焦点を当てることは重要であり、これを考察する上でフレイザーの枠組みが有効である。

以上を受けて、預かり保育をめぐる「ニーズ解釈の政治」を追っていく。ただし、ここで展開される「政治」とは、「絶えず潜在的な紛争を孕んでいるという条件」における「実践、言説、制度の総体」（Mouffe 2001,p.29）であることをみる必要がある。すなわち、先行研究による実践での知見をふまえ、言説、制度との関連から、「ニーズ解釈の政治」を理解しなければならない。そこで本稿では、制度をめぐる言説の中で預かり保育がどのように位置づけられてきたのかに着目しながら、預かり保育をめぐる「ニーズ解釈の政治」を明らかにしたい。

以下、本稿の分析には、預かり保育について論じている文部科学省（文部省）中央教育審議会（以降、中教審と表記する）の答申および審議会議事録を用いる。なかでも、子育てへの社会的支援が活発に議論されるようになった1990年代以降のものを扱う。分析対象の詳細は、表1の通りである⁹⁾。先のフレイザーの指摘をふまえれば、「ニーズ解釈の政治」はあらゆる場で展開されていると考えられるが、本稿では、この解釈する主体として、中教審およびそこに係る審議会を扱うことになる。ここでは、ニーズがどう解釈されているかということや、ニーズが誰の観点から語られるのか、つまりニーズの主体が誰として語られるのかを読み取る。そして、そこに含まれている政治性、すなわち言説空間の力学に迫っていく。

表1 分析対象一覧

答申提出日	答申名	審議会
1996. 7. 19	「21世紀を展望した我が国の教育のあり方について」(第一次答申)	「第15期中央教育審議会審議経過」(総会、第1小委員会、第2小委員会) ⁽¹⁰⁾
1998. 6. 30	「幼児期からの心の教育の在り方について」(答申)	中央教育審議会総会 ⁽¹¹⁾ 第215回(1998. 3. 16)、217回(3. 31)～220回(6. 30) 幼児期からの心の教育に関する小委員会 第1回～16回(1997. 9. 19～98. 3. 19)
2000. 4. 1	「少子化と教育について」(報告)	中央教育審議会総会 第223回(1998. 11. 6)、224回(1999. 4. 8)、225回(4. 19)、229回(2000. 3. 14)、230回(4. 17) 少子化と教育に関する小委員会 第1回～12回(1998. 12. 11～2000. 2. 29)
2005. 1. 28	「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について」(答申)	中央教育審議会総会 第31回(2003. 5. 15)、第43回(2004. 10. 21)、第46回(2005. 1. 26) 中央教育審議会初等中等教育分科会 幼児教育部会 第1回～19回(2003. 10. 16～05. 1. 6)
2007. 3. 10	「教育基本法の改正を受けて緊急に必要なとされる教育制度の改正について」(答申)	中央教育審議会総会 第58回(2007. 2. 6)～60回(3. 10) 教育制度分科会 / 初等中等教育分科会 第17回/47回(2007. 2. 14)～第22回/52回(3. 10)
2008. 1. 17	「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」(答申)	中央教育審議会総会 第63回(2008. 1. 17) 中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会 第33回(2005. 11. 30)、46回(2006. 9. 12)、49回(12. 22)53回(2007. 1. 26)、62回(9. 10)、71回(12. 21)、72回(12. 25) 中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会 幼稚園教育専門部会 第1回～10回(2005. 10. 19～07. 8. 27)
2008. 4. 18	「教育振興基本計画について—『教育立国』の実現に向けて」(答申)	中央教育審議会総会 第58回(2007. 2. 6)、62回(2007. 12. 19)、65回(2008. 4. 18) 中央教育審議会 教育振興基本計画特別部会 第1回～14回(2007. 2. 21～08. 4. 2)
2013. 4. 25	「第2期教育振興基本計画について」(答申)	中央教育審議会総会 第77回(2011. 6. 6)、79回(2012. 2. 17)、82回(8. 28)、85回(2013. 4. 25) 中央教育審議会 教育振興基本計画部会 第4回～26回(2011. 6. 13～13. 4. 18)

これまでも中教審答申は研究の対象に扱われてきた(小玉 1996、汐見 1998、本田 2008 など)⁽¹²⁾が、中教審を分析対象とする主な理由は、下記の通りである。第一には、中教審の任務⁽¹³⁾からもわかるように、幼児教育の制度・政策に多分な影響を与えている交渉の場と位置付けられるためである。第二には、当時の幼稚園の状況が、中教審の議題に反映されているためである。例えば預かり保育が中教審で取り上げられる直前、「子ども減り、幼稚園サバイバル 定員割れ公立が顕著」(『朝日新聞』1992.11.20 朝刊, 地域面 千葉)、「幼稚園経営は赤信号 川崎区の私立稲毛幼稚園、閉園へ」(『朝日新聞』1994.3.7 朝刊, 地域面 神奈川)といった記事が紙面を賑わせていた。当時幼稚園では、園児数が減少する中で、給食、送迎バス、預かり保育が園児確保の「三種の神器」(『朝日新聞』1994.7.12 朝刊, 社会面)とも呼ばれ、「生き残り」(同紙面)をかけた対応が迫られていた。このように中教審は、制度・政策に影響を与える場であ

ることに加え、幼稚園現場の実際をふまえた交渉の場と考えられる。

上記の分析対象の選定理由にもかかわるが、表 1 からは、1990 年代以降、制度・政策的な転換期⁽⁴⁾の前後、預かり保育は中教審における議題であったことがわかる。このように、中教審において、預かり保育をいわば「公共的に対応すべきもの」と位置づけようとする議論では、どのような子育ての責任関係をめぐる公私の論理が登場していたのであろうか。

以上を受けて以降では、中教審の答申と審議における預かり保育の議論を追っていく。具体的には、第一に子育ての公的な責任、私的な責任がどのように論じられているかに着目しながら、幼児教育をめぐる答申の趣旨をおさえ、答申本文から預かり保育の位置づけの変化を考察する（第 3 節 1 項～3 項）。第二には、その位置づけがなぜ変化したのかという点を、答申に係る審議経過から検討する（第 3 節 4 項）。そして、これを分析するにあたっては、プレイヤーの視角に沿って、公私の再編に関する交渉に着目する。冒頭で述べたが、本稿では預かり保育を、子育てをめぐる公私の再編の動きの中で捉えている。すなわち、預かり保育を「公共的なもの」と位置づけようとする言説を素材として、そこに、子育てを社会全体での「公的なこと」と扱う論理、家庭責任を強調する「私的なこと」と扱う論理がいかに含まれているかに着目しながら、預かり保育をめぐる「ニーズ解釈の政治」を明らかにしていく。

3. 分析の結果

1) 「女性の社会進出への対応」としての預かり保育—1996 年 7 月答申以降

中教審答申が預かり保育にはじめて言及したのは、1996 年 7 月に提出された「21 世紀を展望した我が国の教育のあり方について」（第一次答申）の中である。これに係る諮問文では、「今後における教育の在り方及び学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方」（1995.4.26, 諮問文, 与謝野馨）が検討事項に挙げられていた。すなわち、教育をめぐる学校、家庭、地域社会とのあいだで、何を公的な問題とするか私的な問題とするかが議題のひとつであったと言えるだろう。当時、預かり保育はどのような問題意識のもとに語られていたのだろうか。

「子供に〔生きる力〕と〔ゆとり〕を」という副題に象徴されるように、この答申では「生きる力」、「ゆとり」、「学校のスリム化」に重点が置かれた。さらに、「家庭の教育力の低下」という問題意識と併せて、「これからの家庭の在り方」に多く言及した答申でもあった。

近年の都市化、核家族化等により地縁的つながりの中で子育ての知恵を得る機会が乏しくなったことや個人重視の風潮、テレビ等マスメディアの影響等による、人々の価値観の大きな変化に伴い、(中略) 家庭の教育力の低下が指摘されている。我々は、こうした状況を直視し、改めて、子供の教育や人格形成に対し最終的な責任を負うのは家庭であり、子供の教育に対する責任を自覚し、家庭が本来、果たすべき役割を見つめ直していく必要があることを訴えたい。(1996.7.19「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(答申)第2部第2章(1))

このように語気鋭く、「家庭の教育力の低下」した現状と家庭の「子供の教育に対する責任」の大きさが訴えられている。もっともここでは、「家庭の教育力の低下」の背景にこそ触れているものの、「家庭の教育力」とはなにかという点には言及していない。しかし、「家庭の教育力の低下」という見方は、さも「事実」として扱われ、家庭教育の責任や役割を強調する論理を喚起している。こうした論調のもとでの、預かり保育の位置づけは下記のようなものである。

女性の社会進出等が進む状況に対応し、幼稚園においても、保育所との目的・機能の差異に留意しつつ、預かり保育等運営の弾力化を図っていくことが必要となっている。(1996.7.19「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(答申)第2部第1章(2)-[7])

このように、答申全体を通しては、「家庭の教育力の低下」とともに「家族がそろって一緒に過ごす時間を多く持つ」(1996.7.19「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について」(答申)第2部第2章(2)-[1])ことが理想的なものとして描かれていた。その上で、預かり保育は、「女性の社会進出等が

進む状況に対応」するものと捉えられている。家庭教育について私的な責任が強調される中、預かり保育については、「公共的に対応すべきもの」(Fraser 1989) とみる論理が押し出されていた。

さらにここでは、預かり保育の実施に際して、「保育所との目的・機能の差異に留意」する必要があると示されていることも争点になるだろう。この言文は、預かり保育が「保育所との目的・機能の差異」を不明瞭にするのではないかと、という議論があったことをうかがわせる。つまり、預かり保育を解釈するにあたっては、幼稚園の「教育時間の終了後等」における子育てを「公共的に対応すべきもの」(Fraser 1989) とみるかという論理のほかに、長時間の保育を幼稚園の目的・機能とみるか、あるいは保育所の目的・機能とみるかという論理も、働いていたと考えられる。例えばこの答申の直後には、「保育所・幼稚園統廃合検討を」(『朝日新聞』1997.4.11 朝刊, 地域面 富山)、「幼稚園と保育所の一体化を促進 文部・厚生省が通知」(『朝日新聞』1998.3.11 朝刊, 総合面) という記事がつづき、保育所、幼稚園の実態が変化しつつあることが報道された。ここからは、当時保育所、幼稚園の関係が問い直される中で、改めて両者の「目的・機能の差異」をめぐる議論は活発になり、またセンシティブなものであったと推察される。そのため、答申で預かり保育に言及する上でも、「保育所との目的・機能の差異」に留保することが求められたのではないだろうか。

その後の預かり保育への言及は、1998年6月提出の「幼児期からの心の教育の在り方について」(答申)にある。この時期は預かり保育が推進事業として展開された直後だが、当時の社会的関心は子どもの「心をめぐる問題」に集中していた。この答申は下記のように始まる。

我々は、子どもたちの心をめぐる問題が広範にわたることを踏まえ、社会全体、家庭、地域社会、学校それぞれについてその在り方を見直し、子どもたちのよりよい成長を目指してどのような点に今取り組んでいくべきか
ということを具体的に提言することとした。特に、過保護や過干渉、育児不安の広がりやしつけへの自信の喪失など、今日の家庭における教育の問題は座視できない状況になっているため、家庭教育の在り方について多くの提言を行っている。(1998.6.30「幼児期からの心の教育の在り方について」)

(答申)「はじめに」)

上記のように、「家庭における教育の問題」と「子どもたちの心をめぐる問題」の問題性は結びつけられていった。ここでは「家庭教育の在り方」にとくに介入しているが、同時に学校も、「心を育てる場所」(1998.6.30「幼児期からの心の教育の在り方について」(答申)第4章)であることが強調されていたのである。そのため不可避免的に幼稚園もまた、「心を育てる場所」としてその役割を見直すことが迫られていた。では、こうした局面において、預かり保育にはどのような言及があったのだろうか。

女性の社会進出が進む中、子育てと仕事の両立を支援していくための多様な保育サービスの提供が重要な課題である。(中略)幼稚園には、通常の教育時間終了後に、希望があった場合に引き続き教育を行う「預かり保育」への要望が高まってきており、保育時間の設定や保育室の確保などの面で幼稚園における弾力的な対応が求められる。(1998.6.30「幼児期からの心の教育の在り方について」(答申)第4章(1)-(d))

先にみたように、この時期「家庭における教育の問題」の深刻さはいっそう伝えられていた。そして、「心を育てる場所」としての幼稚園の存在が描かれた。こうした論理のもと、「心を育てる場所」としての家庭をサポートする「多様な保育サービス」を幼稚園は担うこととなった。そして、預かり保育もそのひとつに位置づけられた。先掲の1996年答申と同様、家庭教育の私的な責任は強調されながらも、預かり保育は「子育てと仕事の両立」を支援していくために、まさに「公共的に対応すべき」(Fraser 1989)課題として浮上していたのである。

2) 「少子化への対応」としての預かり保育—2000年4月報告以降

こうした預かり保育をめぐる認識には、少子が社会問題となる中で、新たな解釈が加えられていった。中教審において、次に預かり保育が議論されたのは、2000年4月「少子化と教育について」(報告)の中である⁽¹⁵⁾。この報告では「少子化が教育に与える影響とそれへの対応ということと、少子化の要因への対応

という二つの側面」(1998.12.11 第 1 回少子化と教育に関する小委員会, 国際日本文化研究センター所長 河合隼雄) が議題にあがっていた。ここからは、中教審が、少子の問題と教育の問題を不可分なものとして扱おうとしていたことが読み取れる。いわば、教育問題としての少子問題を問おうとしていたといえるだろう。

この報告の冒頭には、「『子どもは社会の宝』であり、『社会全体で子どもを育てていく』ことが大切である」(2000.4.1「少子化と教育について」(報告)「はじめに」) とある。これをふまえつつも、乳幼児期の教育には、下記のように言及する。

乳幼児の教育については、第一義的責任を有する家庭における子育てや教育を軸に地域社会、幼稚園、保育所等が連携・協力して子どもを育てることが基本である。しかし、現在では、家庭の教育力が低下している状況もある。(中略) 両親が企業社会にすっぽりと組み込まれ、父親と母親がそれぞれの役割を十分に果たすことができない多くの家庭にとって、どのようにして家庭の教育力を高めていくかは大きな課題であると言えよう。
(2000.4.1「少子化と教育について」(報告) 第 4 章第 1 節)

報告の冒頭で子育てを「公共的に対応すべきもの」としながらも、他方では「家庭の教育力の低下」をめぐる問題意識を強め、「第一義的責任を有する家庭」の存在をいっそうに際立たせている。さらに下記のように、幼稚園と「少子化への対応」の関係に言及し、少子化は幼児教育の範囲においても対応すべき問題として解釈されるようになっていった。

幼児教育の専門施設である幼稚園を中核に、家庭、地域社会における幼児の教育をも視野に入れて、幼児教育の全体についての施策を総合的に展開することが、少子化への対応の観点からも効果的であると考えられる。
(2000.4.1「少子化と教育について」(報告) 第 4 章第 2 節 -1)

こうして幼稚園は、少子問題の解消に資するべき場と捉えられるようになって

た。これにより預かり保育は、「女性の社会進出への対応」としての側面のみでは説明されなくなっていく。つまり、預かり保育にもまた、少子問題に対応することが要請されていったのである。

近年、地域において一緒に遊ぶことのできる子どもの数の減少、親の過保護や過干渉、育児不安の問題が指摘されているとともに、女性の社会進出が進むなど幼児を取り巻く状況が変化している中で、幼稚園において計画的に構成された環境の下での集団生活を経験することは、幼児の成長にとって大きな意義を持つものである。(中略) さらに、少子化の要因の一つとして挙げられる、子どもを産み育てることへの不安や負担感の解消に資する観点からも、地域の実情に応じて、満3歳に達した時点での幼稚園入園に係る条件整備を行ったり、幼稚園における預かり保育や幼児教育相談の実施等地域の幼児教育のセンターとしての機能を活用した子育て支援活動を推進したりすることが重要である。(2000.4.1「少子化と教育について」(報告)第4章第2節-1)

ここでは、先掲の1998年答申の「心を育てる場としての家庭」をサポートする役割を引き継ぐように、幼児教育相談や地域の子育て支援活動と併せて、預かり保育が語られている。なかでもとくに強調されているのは、「子どもを産み育てることへの不安や負担感の解消」としての側面である。このように預かり保育は、「少子化の要因」に働きかけるという側面からも、「公共的に対応すべきもの」(Fraser 1989)として解釈されていった。さらにこの中教審による報告が、少子の問題と教育の問題の連関を問うという性質をもっていたことをふまえれば、預かり保育もまた、教育の問題との関係が問われ始めていたと読むことができるだろう。

3) 「家庭の教育力の補完」としての預かり保育—2005年1月答申以降

この後、「幼児教育の重要性について、国民各層に向けて広く訴えることを目的とし」(下記答申「はじめに」)、2005年1月に「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について」が提出された。このように、

幼児教育に焦点化した答申が出されたのは、「義務教育に接続するものとして幼児教育のあり方についても御検討いただきたい」（2003.5.15, 諮問文, 遠山教子）との諮問を受けてのことだった。では、「幼児教育のあり方」にもかかわる預かり保育にはどのような言及があったのだろうか。

社会構造の変化に伴い、現在、共働き世帯が就業世帯の半数を超え、両親が家庭にいる時間が少なくなり、また、地域社会の連帯感も希薄になっている。このような中で、今、改めて幼児教育を問い直さねばならないのは、従来からの幼稚園等施設における教育はもとより、これまで以上に家庭における教育力、地域社会における教育力の現状に心を砕き、その再生・向上のための取組を講じていかなければ、教育が目的とする「将来にわたる子どもの健やかな成長」を保障することができなくなってしまうのではないかという強い危機感を抱いているからである。（2005.1.28「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について」（答申）第1章第5節）

このように、強い口調で「教育力の現状」が嘆かれている。さらに、ここでの「教育力」は「再生」が目指されている。すなわち、「教育力」と呼ばれるところのものは、たしかにかつてあったものとして議論されていることがわかる。しかし依然として、「家庭における教育力」が何であるかという詳細は描かれていない。このような「家庭の教育力の低下」そして、「再生・向上」を目指すという変わらぬ論調のもとで、預かり保育を次のように言う。

幼稚園等施設において行われている子育て支援や幼稚園における預かり保育の取組を、家庭の教育力の再生・向上、「親と子が共に育つ」という教育的視点から改めて整理し、充実を図る。（2005.1.28「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について」（答申）第2章第1節-4）

幼稚園における預かり保育については、地域の実情や保護者の要請により

実施している面もあるが、幼児の生活の連続性の観点から家庭や地域社会の教育力を補完するとともにその教育力の再生・向上につながるという意義もある。幼稚園の教育活動としての預かり保育の望ましい在り方について、実施体制、内容・方法、実施時間、適切な名称など、幼稚園教育要領における位置付け等の明確化も含め検討する必要がある。(2005.1.28「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について」(答申)第2章第1節-4(2))

本稿で検討している中教審の答申、審議では、たしかに「家庭の教育力の低下」という問題は繰り返し述べられてきた。ただし、これまで、預かり保育を意味づける上で「家庭の教育力」という語が用いられることはなかった。にもかかわらず、ここでは、預かり保育への問題意識は「家庭の教育力の低下」言説の中に収斂されていったことが読み取れる。

もっとも、上記で預かり保育は、「公共的に対応すべき」(Fraser 1989)問題でありつづけている。ただし注目すべきは、ここでのニーズ解釈に際して、「子ども」の観点が語られていることである。預かり保育は「家庭の教育力の補完」と位置付けられる中で、従来語られてきた「地域の実情や保護者の要請」よりもむしろ、「幼児の生活の連続性の観点」、「教育的視点」がより強調されている。たしかに、「教育活動」として預かり保育の体制を整えるための議論も少なからずあったとおもわれる。しかし、「ニーズ解釈の政治」という視角からみれば、フレイザーが「誰かの観点」が語られることの意味を注視していたように、「子ども」の観点が登場したことの意味に留意せねばならない。つまり、預かり保育に言及する文脈で新たに「子ども」が登場し、預かり保育は教育の問題として意味づけられていったのである。

4) 預かり保育に関する言説の転換が示すもの

前節までに検討してきたように、預かり保育の位置づけは、通時的な議論の中で新たな解釈を重ねながら変化してきた。このように、預かり保育を意味づけるフレームが変化していったことを、どう考えたらいいのだろうか。とくに、2005年1月答申以降、預かり保育を意味づける上で「子ども」の観点が語ら

れるようになったことは、大きな転換点といえる。そこで本項では、預かり保育に関する言説が転換していく過程での審議、また転換後の審議を検討する。そして、答申上には表面化しなかった、子育てに関する公私の再編の交渉を注視し、預かり保育に関する言説が転換したことの意味を考察する。

先に示したように、1990年代以降の議論の帰着点として、預かり保育はいわゆる「家庭の教育力の低下」言説の中で扱われる問題となっていく。いったいここでの「家庭の教育力」とは何を指すのだろうか。前節までに言及してきたように、これまで答申本文において「家庭の教育力」に明瞭な見解は与えられてこなかった。ただ、下記のような議論が展開されていた。この議論を手がかりに、「家庭の教育力」が指す意味に接近してみたい。

幼稚園は、かなりまだ専業主婦家庭も多いと思うんですね。専業主婦の家庭の教育力というのは、どう御覧になっていますか。(2012.12.24 第14回教育振興基本計画部会, 政治解説者・ジャーナリスト 篠原文也)

おかげさまでといいますか、専業主婦の御家庭は、まだまだ明確に、自分の責任で子育てをするという意識を持っておいでです。したがって、幼稚園教育の場におりますと、よく、(中略) モンスターペアレンツというような話題が出てまいりますけれども、幼稚園教育の場で、皆無とは申しませんが、(中略) 大変それは少ないです。(2012.12.24 第14回教育振興基本計画部会, 全日本私立幼稚園連合会副会長 北條泰雅)

上記のやり取り⁽⁴⁶⁾からは、幼稚園の文脈において語られる「家庭の教育力」とは、「自分の責任で子育てをするという意識」と深く関連しあうものと捉えられていることがわかる。とくに上記が、幼稚園関係者による発言であることは注目されよう。このロジックをふまえれば、「家庭の教育力の補完」としての預かり保育の位置付けをめぐっては、まさに「自分の責任で子育てをするという意識」そのものが議論されていると言い換えられる。さらにここで、その「教育力」を「補完」という構図を提示することで、あくまでも子育てを私的な家庭のこととする論理が前提であることをより際立たせている。すなわ

ち、「家庭の教育力の補完」と位置づけながら預かり保育を推進することには、子育てを公共的に対応すべき問題とする論理と、私的に家庭が対応すべき問題とする、2つの相反する論理が内包されている。

それではなぜ、このように子育てを個人や家族によって担われるべきものとする論理が、「家庭の教育力」という語に覆われるかたちで登場することになったのだろうか。1996年7月以降の答申では、「女性の社会進出への対応」、「子どもを産み育てることへの負担感や不安」という理由から、預かり保育は一貫して、フレイザーがいうところの「公共的に対応すべきものと解釈する言説」に沿って進められてきたようにおもわれる。しかし、答申が提出される前の審議に着目すると、こうした見解に必ずしも合意が得られていなかったことがわかる。

ただちょっと注意したいことは、幼稚園の預かり保育にしても、相談にしても、それはもっと充実してほしいと思うのですけれども、あれもこれもサービスいたしますということで、逆に依存的な親が増えて、預けたほうが楽だから長時間預けるというような親が増えていったら、母性は育たないし、自分の子どもがますますかわいくなるということか。(1999.9.29 第9回少子化と教育に関する小委員会⁽¹⁷⁾)

このように、「親の育児の肩代わり」(2006.6.5 第4回幼稚園教育専門部会 審議まとめ)になることへの危惧や、「家庭、地域、幼稚園の連携の中で家庭にどこまでやってほしいのか」(2006.9.12 第46回教育課程部会⁽¹⁸⁾)という問題は断続的に問われていた。すなわち、子育てを私的なこととする論理は、答申上、表面化されなかったものの、預かり保育を推し進めようとする論理との間で、常に抗争の中にあっただのである。

しかし、預かり保育の実施を推し進める上では、この抗争を収めながら、「公共的に対応すべきものと解釈する言説」(Fraser 1989)を維持する必要があった。そのため、そこで採られた方法が、「公共的に対応すべきものとする言説」と「問題を私的なことと解釈する言説」とのいわば折衷をはかった位置づけだった。このように一見、非両立の関係に見える言説が、預かり保育の位置づけに

ついて成立しえたのはなぜか。その理由をみる上では、フレイザーが「ニーズ解釈の政治」において誰の観点が語られるかに注目していたことに立ち返らなければならない。つまり、「家庭の教育力の補完」として位置づけられる際、「子ども」の観点は、その言説間の非両立さを覆い隠すレトリックとして作用していたと考えられるのである。

4. 結論

1990年代以降、預かり保育は、「子育ての社会化」や少子化、規制緩和という社会的文脈の中で、「公共的に対応すべき」とする論理に支えられながら、私的領域から公的領域において担われる子育ての範囲を拡大させたと考えられてきた。これを受けて本稿では、幼児教育にかかわる中教審答申と審議経過を分析した。その結果、預かり保育をめぐる言説について通時的な変化が明らかとなった。当初、預かり保育の実施を支える論理は、「女性の社会進出への対応」であったが、2000年ごろから「子どもを産み育てることへの負担感や不安」など、少子化の要因に対応するという位置づけが登場し、さらにその後には、「幼児の生活の連続性の観点から」の「家庭の教育力の補完」としての位置付けに転換していったのである。

上記の知見が示す重要なことは、本稿の分析によって描かれた預かり保育をめぐる交渉過程が、フレイザーが言うところの「公共的に対応すべきものと解釈する言説」が単線的に膨張していく過程ではなかったということである。むしろそこで描かれたのは、その実施がすすめられるにつれ、預かり保育が「公共的に対応すべき」とする論理のみでは説明されなくなっていく過程であり、子育てを「私的なこと」とする論理がそれ自体の姿を潜めながら強調されていく過程であった。そして、このように2つの相反する論理が預かり保育の位置づけに内包されているところに、今日の子育てをめぐる公私の再編のゆらぎを見て取ることができよう。預かり保育、ひいては子育てを支える論理ははまだ「ニーズ解釈」の只中にあり、いわば「私的なこと」から「公的なこと」への転換ははかられていないものと考えられる。

預かり保育をめぐる答申の位置づけを単純にたどれば、それはひとつの子育

てへの社会的支援が、「教育的視点」をもった実践に移行していく過程にみえるかもしれない。たしかに、「子ども」の観点や、教育の問題が語られることには、正当性があるようにおもわれる。しかし本稿では、フレイザーの「ニーズ解釈の政治」概念を分析の視点に組み込み、「公共的に対応すべきものとする言説」と「問題を私的な家庭内のことと解釈する言説」の交渉に注視することによって、「ニーズ解釈」の背後に控えている論理を明らかにすることができた。

ただし、預かり保育をめぐるのは、こうしたフレイザーによる公私の再編に関する交渉という構えのみでは捉えきれない論理の存在も示唆された。その一端は、1996年7月答申での「保育所との差異」の議論に見出すことができる。すなわち、幼稚園の「教育時間の終了後等」の時間を公共的に担うべきか、あるいは私的なものとして扱うべきかという論理のほかに、それを幼稚園の目的・機能とみるか、あるいは保育所の目的・機能とみるかという論理が控えていたと考えられたのである。それは、預かり保育の時間を「ケア」と意味づけるのか「教育」と意味づけるのかという交渉と言い換えられるかもしれない。さらに誤解をおそれずに言及すれば、このような「ケアか教育か」という意味づけをめぐる交渉が、預かり保育を教育の問題という「ニーズ解釈」に向かわせた可能性も否定できないだろう。預かり保育が展開されていく過程で、幼稚園と保育所の関係がどのように議論されていたのかという点にアプローチし、それが本稿で明らかにした、教育の問題という「ニーズ解釈」とどのように関連していくのかという点については、また稿を改めて論じることを予定している。

付記：本研究は一部、JSPS 科研費 15J11590 の助成を受けたものである。

注

- (1) 子ども・子育て支援新制度（2015年度～）では一時預かりに名称が変更したが、本稿では幼稚園教育要領、学校教育法での位置づけに基づき、「預かり保育」の名称を用いる。

- (2) 平成 14,15,24 年度版『学校基本調査』(文部科学省 2002;2003;2012) および『平成 24 年度幼児教育実態調査』(文部科学省 2013)、『保育白書 2006』『同 2011』(全国保育団体連絡会・保育研究所 2006;2011) より、筆者が算出した(図 1)。

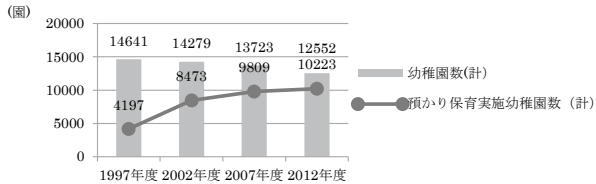


図 1 1997 年度～ 2012 年度の幼稚園数と預かり保育実施園数の推移

- (3) 2012 年 6 月 1 日現在。ただし、文部科学省によって注意書きがされているように、幼稚園数は 2013 年度調査に回答した幼稚園の総数で算出されている。
- (4) 『平成 24 年度幼児教育実態調査』(文部科学省 2013) によると、預かり保育を実施する幼稚園のうち、66.4%の園で午後 5 時以降も保育がおこなわれている。
- (5) 柴崎 (2004) によると、預かり保育の始まりは明確ではなく、家庭等の都合により園児を長時間預かることは、戦前も含め行われてきた。こうした預かり保育にとって、1987 年の臨教審による「教育改革に関する第 3 次答申」はひとつの画期となった。審議では「乳児の保育は、可能なかぎり、家庭において行われることが望ましく、親子の基本的な信頼関係を確立することが重要」(ぎょうせい 1987, p.229) としながらも、幼稚園については「保育所の整備が進んでいない地域などでの時間延長」(同上, p.230) が検討された。「預かり保育」という文言は登場していないが、現在の預かり保育の端緒が読み取れる。
- (6) ここで「公共的に対応すべきもの」とは、フレイザー (1989, p.171) の議論に沿えば、アーレントが「社会的なもの」と言い表した空間に、「問題」が入り込むことを意味する。本稿では中央教育審議会のような公的な議論で預かり保育がとりあげられ、推進されていく過程を考察することになるが、こうしたいわば政策レベルでの議論をも含みつつ、より広く「問題」が言説空間の中で扱われることを射程に入れている。
- (7) 石黒 (2010) は、預かり保育の教育選択としての側面を質問紙調査から分析した。そして分析に先立ち、預かり保育の展開を整理している。そこでは預かり保育のねらいが、女性の就業への対応から家庭教育の充実に移行したと述べている(同上, pp.16-17)。本稿はこの分析から多くの示唆を得た。その上で本稿では預かり保育を題材とし、子育てをめぐる公私の再編の動きを捉え、そのプロセスに含まれているポリティクスの分析を試みた。
- (8) 詳細な検討は他稿に譲るが、相馬 (2013, pp.45-46) はこれらの枠組みを以下の点から採用している。第一には、ウィリアムズが、ケアニーズが社会運動や動員によって生じたか、統治側によって生じたかに着目している点である (Williams 2010)。第二には、ホブソンが福祉国家と EU などの超国家制度がもつ役割に着目している点である (Hobson 2003)。
- (9) 1996 年～ 2013 年に提出された答申(報告含む)を分析対象とした。対象の選定にあたり、「審議会別諮問・答申等一覧」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/toushin.htm, 2015.9.28 取得)、『幼稚園教育年鑑 平成 26 年度版』の「幼稚園教育関係年表」(pp.140-145) を参照した。また、各答申に係る審議会は、文部科学省ホームページ、『文部時報 10 月臨時増刊号』、『文部時報 6 月臨時増刊号』、『文部科学時報 5 月臨時増刊号』から特定した。なお、幼児教育に関わる答申という点では、「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」(答申) (2003.3.20) や「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について」(審議まとめ) (2004.12.24)、「幼保連携型認定こども園保育要領(仮称)の策定について」(報告)

- (2014.4.18) も該当するが、預かり保育への言及がないため除外した。
- (10) 当該答申以前、審議会議事録は非公開のため、審議経過のまとめを参照した。
- (11) 第212回(1997.8.4)、213回(1997.9.3)の議事録は公開がないため対象ではない。
- (12) 例えば小玉(1996)は、第15期中教審の第一次答申の「家庭の教育力の低下」という認識が論じようとしている家族イメージに言及した。同様に汐見(1998)は、「幼児期からの心の教育の在り方について」に関する中間報告を分析し、「心の教育」において家族の役割が強調されるようになった経緯を明らかにした。さらに本田(2008)は、1990年代後半以降「家庭教育」が強調されるようになった政策動向を、中教審答申の変化から指摘した。
- (13) 中教審は、文部科学大臣(文部大臣)の諮問に応じて教育に関する基本的な制度その他教育、学術または文化に関する基本的な重要施策について調査審議し、及びこれらの事項に関して文部科学大臣(文部大臣)に建議することを任務としている(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/attach/1309641.htm,2015.9.28取得)。
- (14) 制度・政策的展開とはおもに、1997年から「預かり保育推進事業」として私学助成が措置されたことや、1998年改訂の幼稚園教育要領で、預かり保育が位置づけられたこと、2007年改正の学校教育法のうちで、預かり保育に関する言及が付記されたことを指す。
- (15) 中教審が少子化問題に着手したことをめぐっては、東野・山瀬(2006)の議論が参考になる。2003年に少子化社会対策基本法が制定される過程では、少子化問題は労働者不足の問題や経済問題、財政問題ではなく、「教育問題」に転回される必要があったという。つまり、社会保障の財源や将来的な労働力とみる子ども観を前面に出すことを忌避するために、「教育」がひとつのレトリックとして使われたと指摘されている(同上, pp.44-45)。
- (16) この議論が展開されたのは、2004年の教育基本法の改正と、2008年の教育振興基本計画の策定を受けた、「第2期教育振興基本計画について」(答申)にかかると審議会である。
- (17) 当該小委員会での発言者は、議事録上非公表のため、特定できない。
- (18) 当該部会での発言者は、議事録上非公表のため、特定できない。

引用文献

- ・安藤智子・荒牧美佐子・岩藤裕美・丹羽さかの・砂上史子・掘越紀香 2008「幼稚園児の母親の育児感情と抑うつ—子育て支援利用との関係—」『保育学研究』46(2), pp.99-108.
- ・Fraser,N. 1989 *Unruly Practices :Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, the University of Minnesota Press.
- ・ぎょうせい(編) 1987『臨教審と教育改革 第4集—「第3次答申」と開かれた学校への施策』.
- ・東野成成・山瀬範子 2006『「少子化社会対策基本法」立法過程にみる子ども観』『保育学研究』44(2), pp.39-48.
- ・Hobson,B. 2003 "Recognition struggles in universalistic and gender distinctive frames: Sweden and Ireland" in Hobson,B (ed.) *Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power*, Cambridge University Press, pp.64-92.
- ・本田由紀 2008『家庭教育の隘路—子育てに強迫される母親たち』勁草書房.
- ・石黒万里子 2010「幼稚園における『子育て支援』の課題—「預かり保育」の利用者に着目して—」『家庭教育研究所紀要』(32), pp.14-22.
- ・小玉亮子 1996「家族の現実と子育て—「家庭の教育力の低下」とは何か」『教育』46(10), pp.79-81.
- ・——— 2001「教育改革と家族」『家族社会学研究』12(2), pp.185-196.
- ・文部科学省 2003『文部科学時報 5月臨時増刊号』ぎょうせい.
- ・文部科学省 2008a『幼稚園教育要領』(平成20年3月28日改訂).

- ・————— 2008b『重要対象分野に関する評価書—少子化社会対策に関連する子育て支援サービス』(2015.9.28 取得, http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/08100102.htm).
- ・————— 2013『平成 24 年度幼児教育実態調査』.
- ・文部科学省教育課程課・幼児教育課(編)2014『幼稚園教育年鑑 平成 26 年度版』東洋館出版.
- ・文部省 1998『文部時報 10 月臨時増刊号』ぎょうせい.
- ・————— 2000『文部時報 6 月臨時増刊号』ぎょうせい.
- ・Mouffe,C. 2001「グローバル化と民主主義的シティズンシップ」『思想』(924), pp.24-34.
- ・無藤隆(研究代表)2007「乳幼児および学童における子育て支援の実態と有効性に関する研究」(科研費 基盤 (B)) 研究成果報告書.
- ・中河伸俊・永井良和 1993『子どもというレトリック — 無垢の誘惑 —』青弓社.
- ・斎藤純一 2000『公共性』岩波書店.
- ・柴崎正行 2004「『預かり』から『サポート』へ—『預かり保育』を見直す—」文部科学省教育課程課・幼児教育課編『初等教育資料』(786), pp.78-84.
- ・汐見稔幸 1998「現代の家族問題と『心の教育』— 中教審『中間報告』と『父性の復権』論をめぐる」『教育』48(7), pp.6-15.
- ・園田菜摘・無藤隆 2001「幼稚園『預かり保育』に関する研究 — 保育の質と子どもの様子」『乳幼児教育学研究』(10), pp.33-40.
- ・相馬直子 2013「子育て支援と家族政策 — 家族主義的福祉レジームのゆくえ —」庄司洋子編『親密性の福祉社会学』東京大学出版会, pp.43-67.
- ・Spector,M and Kitsuse,J.I. 1977 *Constructing Social Problems*, Cummings Publishing Company. (村上直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太訳 1990『社会問題の構築 — ラベリング理論をこえて』マルジュ社)
- ・横山文野 2004「育児支援政策の展開 — 子育ての社会化に向けて —」杉本貴代栄編『フェミニスト福祉政策原論 — 社会福祉の新しい研究視角を求めて』ミネルヴァ書房, pp.67-86.
- ・Williams,F. 2010 “Claiming and Framing in the Making of Care Policies: The Recognition and Redistribution of Care,”*Gender and Development Programme Paper* (13), pp.1-31.

**“The Politics of Need Interpretation”
over the Extra Hours for Childcare in Kindergartens**

: Analysis of the Reports and Discussion
by the Central Council for Education after the 1990's

SHIMIZU, Miki
(Graduate School, Ochanomizu University)

The extra hours for childcare in kindergartens has been the object of the early childhood education field, but has received little empirical analysis from the perspective of sociology. Therefore, utilizing the reports and discussion of the Central Council for Education after the 1990's, this study showed how the needs of the extra hours for childcare in kindergartens have been discussed. In particular, this study investigated the discourse about needs from a perspective of “the politics of need interpretation” (Fraser 1989) in order to demonstrate the political context in it, for she argued that needs are “interpreted” needs and highly political interpretations. Thus, this study examined social-structural shifts regarding childcare within boundaries separating what was classified as “public” and “domestic”, or “personal” spheres of life.

The result indicated that the discourse on the extra hours for childcare in kindergartens has been transformed: at first, the extra hours for childcare were interpreted as “a work support for women”, and it was considered as “a countermeasure against a declining birth rate” around 2000. However, gradually the Central Council interpreted the extra hours for childcare as “supplementary of household educational capabilities”. Thus these transformations of discourses described that the extra hours for childcare has been interpreted as the needs of children, rather than as the needs of parents and at the same time, this interpretation emphasized implicitly the role in “domestic” or “personal” spheres of childcare.

Therefore, the implication suggests that there are not social structural shifts in childcare, no matter how the extra hours for childcare in kindergartens are promoted.