

日本の「幼保一元化」をめぐる研究の動向と課題

三浦， 佑斗

東京大学大学院教育学研究科 学校教育高度化専攻 学校開発政策コース：修士課程在学

<https://doi.org/10.15017/7172325>

出版情報：教育経営学研究紀要. 23, pp.41-48, 2024-03-18. The Laboratory of Educational Administration, Educational Law Graduate School of Kyushu University

バージョン：

権利関係：



日本の「幼保一元化」をめぐる研究の動向と課題

三浦 佑斗
(東京大学／大学院生)

- I 問題の所在
- II 計量テキスト分析による論文レビュー
- III 分析結果および考察
- IV 成果と今後の課題

I 問題の所在

1. 「幼保一元化」をめぐる政策と研究

日本において、小学校就学前段階における幼稚園と保育所の二元体制を、所管を含め同一の形態に位置付けようとする「幼保一元化」は長年にわたり議論がなされてきたが、いまだ実現に至っていない。近年では、民主党政権期における「子ども・子育て新システム」において、国会への法案提出まで一貫して保育所は乳児保育所を除きすべて「総合こども園」へと移行することを前提として話が進み、幼稚園に関しても、財政誘導によって長時間開園する「総合こども園」の拡大を目指すという流れとなっていたが、結局のところ代替案として従来の認定こども園を中心とし、幼稚園、保育所を残しながら施設や生活の場、共通時間のカリキュラムなどを社会の実態に合わせて1つに統合するという、いわば「幼保一体化」の拡充を目指すという従来の方向に落ち着き、結果として2012年より文部科学省所管の幼稚園、厚生労働省所管の保育所、内閣府所管の幼保連携型認定こども園の3形態が並立する、「幼保三元体制」を招いた。

また、2023年4月に、これまで複数の省庁にまたがっていた子ども行政を一体的に所管する、「こども家庭庁」が設立されたことは記憶に新しい。しかしながら、就学前教育・保育に関する所管は、保育所と幼保連携型認定こども園をこども家庭庁が担い、幼稚園は文部科学省が担うという、旧態依然とした幼保二元体制が維持され、幼保一元化は見送られた。

では、なぜ日本において幼保一元化は実現されないのか、もしくは実現しないのか。この問いに対し、これまで多くの教育学者、保育学者、またその他研究者が明らかにしようとしてきたが、方法論や解釈方法の違いなどから、それぞれ異なる結論を見出している。一方で、それら研究の成果物を整理したも

のは少ない。そのため、日本における幼保一元化を研究したこれまでの論文で、何が分かっていて、何が分かっていないのかを網羅的に整理し、把握することは重要であると考えられる。

2. 本論文の意義

本稿の目的は、「幼保一元化」について扱った論文を対象としたテキスト分析を通じて、幼保一元化をめぐる研究の動向を説明し、それを通じて課題および今後の研究の方向性を明らかにすることである。

本稿の意義は、大きく2つあると考えられる。

1点目は、「幼保一元化」研究の動向を整理し、現時点での研究課題を明らかにすることである。2024年1月時点で日本国内の幼保一元化政策の変遷の整理や、諸外国における幼保一元化について整理した論文は一定数見受けられるが、それら研究を総括的に整理したものは管見の限り見当たらない。そのため、本論文における先行研究の整理は、今後の幼保一元化研究に資するものであると考えられる。

2点目は、今後の幼保一元化に関する研究の方向性について示唆を与えることである。幼稚園と保育所などといった、就学前教育・保育の制度やガバナンスの統合という意味での「幼保一元化」は、特に教育行政学においてはあまり関心が向かず、研究の蓄積が進んでいなかった領域である。¹このような現状に対し、本論文は今後着目すべき視座や、今後取り得るべき方法論の検討に貢献し得ると考えられる。

3. 本論文の章構成

本論文における章構成は以下の通りである。

まず、本章においては、問題の所在として本論文の背景、目的、意義を述べた。第2章においては、「幼保一元化」に関する先行研究として代表的な研究の状況と、計量テキスト分析を主な分析方法として提示する。

第3章においては、国立情報学研究所が運営するデータベース群である「CiNii Research」を用いて「幼保一元化」をテーマとした論文を収集し、計量テキスト分析や質的分析を用いて、それらの研究の動向として、用いられる方法論や対象などを明らかにし、課題として浮かび上がるものを分析する。最後、第4章において本論文の課題および今後の展望を述べ、本論文の結びとする。

Ⅱ 計量テキスト分析による論文レビュー

1. 「幼保一元化」に関する主な研究事例

幼保一元化を扱った主な先行研究として、これまでの就学前教育・保育の一体化の変遷を整理した小田（2016）や、2006年の認定こども園法成立時における幼保一元化の議論を規制緩和・地方分権推進の面から捉え、文部科学省と厚生労働省の各アクター間の関係を、ゲーム理論を用いて検討した荒川・久武（2021）、2012年に成立した子ども・子育て関連3法における問題点を説明した山内（2014）が挙げられる。

小田（2016）は、これまで議論されてきた幼保一元化の史的経緯を整理しながら、近年の動向として2006年の認定こども園法成立、2010年から議論された「子ども・子育て新システム」や総合こども園構想、そして総合こども園に代わり、認定こども園法改正などを柱とした子ども・子育て支援関連3法にも言及している。ここで小田は、2006年時の認定こども園は幼・保の機能を便宜的に併設した第三の施設であり、これまで議論されてきた幼保一元化、一体化とはほど遠いものとして批判している（小田：p.87）。また、子ども・子育て支援関連3法に関しても、所管する省庁・役所、教育内容、保育者養成、保育者の身分、補助金も異なったままで一つに固めず、急場作りで成立させてしまった制度であると批判し、今後への不安が残るとしている（前掲書：p.90）。

山内（2014）は、改正認定こども園法において、幼保連携型認定こども園を、幼稚園と同様に学校教育法第1条に位置付けるのではなく、教育基本法第6条に基づく「学校」として位置付けたことに対し批判的な論考を展開している。具体的には、改正前の幼保連携型や幼稚園型認定こども園での「教育」は、学校教育法で規定されている幼稚園の「教育」であり、必然的に第22条の幼稚園の目的や第27条の教諭の職務の影響を受けてきたが、具体的な学校

種を明示していない教育基本法第6条を用いて「学校教育法外し」を行ったと主張している。そして、その理由の一つとして学校教育法にある「保育」概念を回避することにあつたのではないかと述べている。

荒川・久武（2021）は、先述したように、2006年の認定こども園法成立時の政策形成過程を、ゲーム理論や消費者庁設置経緯との比較を用いて検討しているという点で、これまでの教育学者の研究とは一線を画した、異なる視座から分析していることが特徴的である。この研究においては、当時の認定こども園法において、幼稚園行政を文部科学省が、保育所行政を厚生労働省が所管するという、「幼保二元体制」が維持された理由として、それぞれの予算を守るための合理的選択と推論している。

しかしながら、いずれの研究においても乗り越えられるべき課題が存在する。例えば、小田（2016）においては、言及されている子ども・子育て新システムの検討会の内容が大味で、その後の子ども・子育て支援関連3法が、なぜ著者の言う「急場作り」となったのかという理由がはっきりとしない。また、山内（2014）においては、「保育概念を回避するために学校教育法外しを行った」と論じているが、その解釈はいかなる議論の中で見出せたのか。学校教育法のもつ「保育」概念はなぜ「回避」される必要があつたのか。それらの論拠が明確でなく、飛躍した解釈であり想像の範疇を超えていないと言わざるを得ない。荒川・久武（2021）においては、ゲーム理論や消費者庁設置時の政策過程との比較・検討している点が特筆すべき点として挙げられるが、教育学系論文においては、類似したアプローチによる研究は管見の限り見当たらない。なぜ教育学研究者は同様の視座からの検討を行わないのか。その背景の一つとして、「教育」と「福祉」の連携の難しさなどといった、就学前教育・保育行政が持つ特殊性について言及できない点が課題として指摘できるからではないかと考えられる。

このように、これまでの幼保一元化を扱った研究は、認定こども園法ないし子ども・子育て支援関連3法の政策形成過程を題材としているものが多く見受けられるが、その一方で、実際の政策形成過程における各アクターの利益や政治的取引などは、いわばブラックボックスと化している節がある。そのため、議事録や指針などを基にした推論には限界があり、それ故「なぜ幼保一元化はできなかったのか」という問いに対し、筆者の立場などを踏まえた多様

な解釈が生じている可能性がある。

しかしながら、上記の考察は取り上げた研究の事例数が少ないため、結論とするには尚早である。そのため、対象を「幼保一元化」を扱った論文全体に広げ、何を対象としているか、どのような方法論を用いて何を明らかにしているか、などを検討し、これまで蓄積された研究の限界はどの程度なのか、検討する必要があると考えられる。

2. 計量テキスト分析を用いた検討

本項においては、本章で用いる分析方法である、計量テキスト分析について整理する。

樋口（2019）によれば、計量テキスト分析とは、アンケート自由記述やインタビュー記録のようなテキストないし文章型のデータを計量的に分析する方法であり、この方法は社会科学の分野で歴史がある内容分析の考え方に基づいているとされる。

本章においては、計量テキスト分析において利用される統計手法のうち、対応分析という手法を用いる。計量テキスト分析において、多くの場合用いられる手法として、共起ネットワークが挙げられる。この手法は、データ中に多く出現していた語を確認するとともに、語と語のつながりからデータ中のトピックやテーマを探索できる手法である。異なる複数のトピック

の共起ネットワークを比較するなどの利用法が考えられるが、同じ語であっても共起ネットワーク内の配置場所が異なっていたり、共通して出現している語と片方だけに出現している語とを区別することに煩雑さを伴ったりするなど、課題も存在する²。そのため、本稿では散布図の原点からの方向で頻出語の特徴を解釈する、対応分析³という分析手法を用いて「幼保一元化」を扱った研究の特徴などを推論することとする。

分析方法は以下の通りである。

まず、CiNii Research において「幼保一元化」で検索し、ヒットした記事の中から、中央省庁における幼保のガバナンス統合を中心に扱ったものかつオンラインアクセス可能な記事を収集対象とし、PDF ファイルをダウンロード、OCR(光学文字認識)を施したものをテキストデータとして収集し、発行年代別に分類したうえ、計量テキスト分析ソフト KH Coder を用いて対応分析を行う。あわせて、収集した論文について、その発行元や研究方法などについても検討する。なお、2024年1月現在、CiNii Research において「幼保一元化」で検索すると、321件の記事がヒットする。そのうち、重複を除き、国内外にかかわらず中央省庁レベルでの幼保一元化を扱い、かつオンラインアクセス可能な記事は59件であった。そのため、本論文での分析対象はこの59件の記事・論文とした（表1参照）。

表1 本稿の収集対象論文

タイトル	著者	掲載元	掲載年
こども家庭庁およびこども基本法をめぐる子ども政策の包摂化—地域子育て支援の多様性と包摂に向けて—	廣野祐幸・森橋一	都市計画報告集No.22	2023
子どもの権利を基軸とした子ども政策の統合化—教育と学びの観点から	浅井幸子	子供の権利27巻6号	2022
幼児教育・保育改革の社会的政策的背景—(1) ガバナンス一元化の問題	中山由紀	経済学雑誌第21巻	2021
知能から見た「幼保一元化」政策の比較研究—幼児の発達と日本の認定こども園の位置づけと役割に焦点を当てて—	藤平隆・門松豪	地域連携教育研究第5巻	2020
台湾の幼保一元化改革における公認の在り方について—台北市立児童の保護育成を中心に—	武小藤・設田ひとみ	こども学研究第12号	2020
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	共生教育研究	2019
四年「幼保一元化」の進への経緯—「保育史から見た両院議院の歩み」による総合的検証	米谷光弘	西南学院大学人間科学論議	2017
戦前日本における幼児事業の形成と展開—近代中期を中心に—	杉田雅博・大城泰水	経済学雑誌第18巻	2017
ニューズウィークにおける保育政策に関する報道の検討	佐藤 誠	経済学雑誌第12号	2016
幼保一元化と高知市の幼児教育・保育事業	新村元樹	鹿児島女子短期大学紀要	2016
食糧三の児童保護にみられる幼保一元化—子どもの尊厳と発達段階の観点から—	小山慶子	保育学研究第54巻2号	2016
幼保一元化に伴う保育意識のゆきえ、フィンランドのケア共通基盤資格（タヒオタヤ）と幼稚園教師の比較	井上謙美	山口院大紀要29巻	2015
「すべて児童」の保育：子ども、子育て支援新制度から考える	田澤 隆	新学院大学論議	2015
「教育」と「保育」に関する一考察	小嶋 祥子	中国学雑誌第14巻	2015
認定こども園制度の議論	井上 潤貴	広島大学教育学部紀要第64号	2015
子ども、子育て支援新制度における「幼保一元化」の推進と今後の課題	戸田尚樹	福祉臨床学紀要第12巻	2015
幼児教育の問題についての一考察	研究一	幼稚園短期大学紀要第10巻1号	2015
スウェーデンの保育改革にみる幼児教育の動向	大野 多	保育学研究第53巻2号	2015
幼保一元化の歴史的変遷とそれをめぐるもの	藤元隆子・三野陽子	福祉社会科学4巻	2015
幼児教育を考える	藤元隆子	中国学雑誌第13巻	2014
保育制度市場化の歴史的変遷：1997年から民主党政権誕生までを中心に	江藤隆雄	学際フロンティア大学人間社会科学部紀要4巻1号	2014
台湾における幼児教育の現状—形勢の動向から実質的統合への経緯—	洪錦財	保育学研究第52巻2号	2014
公認園における幼保関係をめぐる議論の展開：検証「幼児の教育」の記事分析から	堀田 真	お茶の水女子大学こども学研究紀要第1巻	2013
子ども、子育て支援新制度の内部および今後の課題—小宮山洋子「厚生労働大臣・副大臣742日」を参考にして	堀田祥子	こども教育弘大大学紀要4巻	2013
戦前日本の幼児教育：保育の理論的側面—多様な形態を踏まえて「幼保一元化」をめぐって—	堀田祥子	こども教育弘大大学紀要3巻	2012
ニューズウィークにおける幼保一元化について—幼児教育政策転換の事例から—	堀田祥子	現代教育研究紀要4巻	2012
「幼保一元化」への懸念—「子ども、子育て新システム」の推進課題	堀田祥子	日本教育政策学会年報19巻	2012
子どものウェルビーイングの現状と課題：保育政策の動向	大城まゆみ	社会政策第3巻3号	2012
我が国における保育の現状と課題—保育施設調査から見えてきたもの—	玉見 均	総合文化研究年報第19号	2011
認定こども園における保育・教育の質の保障	渡邊 彰	現代社会文化研究51巻	2011
戦前戦中の「幼保一元化」政策論における政治的動向	田澤 隆	東京大学大学院教育学部研究科基礎教育学研究紀要第37巻	2011
幼児教育・保育改革の社会的政策的背景—(2) 幼保一元化、(認定こども園)の検討をふまえて	田澤 隆	新学院大学論議第11巻	2011
幼保一元化の可能性に関する史的検討	田澤 隆	保育学研究第49巻1号	2011
ニューズウィークにおける幼児教育政策—幼保一元化の進捗とそれからの示唆—	松井由佳・広生源子	奈良教育大学紀要59巻1号	2010
幼保一元化に関する考察（Ⅱ）—ヘルギーの保育事業を通して—	小野 祥子	中国学雑誌第9巻	2010
保育制度の成立過程に関する一考察：戦後幼稚園制度を中心に	高平和昭	現代社会研究11巻第4巻	2010
日本における幼児教育・保育政策—2000年代を中心とする「幼保一元化」議論	山内 浩	社会科学研究30巻	2010
幼保一元化に関する考察（Ⅰ）—ヘルギーの保育事業を通して—	小野 祥子	中国学雑誌第8巻	2009
幼保一元化における保育概念の検討：レベルの「保護教育」思想を手がかりとして	青木美智子	東京大学大学院教育学部研究科教育学研究紀要第35巻	2009
認定こども園成立と幼稚園・保育所制度	広生源子・川原美沙	奈良教育大学紀要57巻1号	2008
幼稚園、保育所の機能拡大と「幼保一元化」に関する動向の分析	丹治恭子	筑波大学博士論文	2008
戦前・戦中・戦後における幼児教育政策—政策及び日本における幼保一元化に関する比較制度的研究	吉川 弘人	東京女子体育大学東洋女子体育短期大学紀要43巻	2008
幼稚園の発展と民間関係の発展—「幼保一元化」に関する比較制度的研究	佐藤 誠	立教大学紀要第29巻	2008
幼保一元化の課題と展望を巡る	伊藤 浩	教育制度研究第12巻	2005
コミュニティ経営からみた幼保一元化の可能性と課題	藤名 浩	新学院大学論議第16巻2号	2004
幼保一元化、一体化をめぐる諸問題—保育関係者はこの問題をどのように捉えているか—	山崎 隆彦	保育学研究第42巻2号	2004
戦後初期の教育政策と幼保一元化の経緯	大橋 伸一	国立新潟女子短期大学研究紀要38巻	2001
教育福祉論についての一考察	山本 昌良	人間の福祉第4号	1998
戦前日本の幼児教育政策の歴史的変遷	佐藤 誠	立教大学紀要第29巻	1998
スウェーデンの幼保一元化—比較のたのしみ—	石崎 秀和	比較教育第14号	1988
「法」は絶対ならず：幼保一元化をめぐって	日名子太郎	幼児の教育82巻3号	1983
戦前戦中の幼児教育政策—戦前の「幼保一元化」動向をめぐって	大宮 昌雄	東京大学教育学部教育行政学研究室紀要	1980
幼保一元化の経緯	佐藤 誠	幼児の教育73巻12号	1974
戦田第一の「幼保一元化」構想—近代公教育史として—	吉田 隆雄	大阪キリスト教短期大学紀要第64号	2023

論文の発行年は最も古いもので1974年、最新のもので2023年であった。また、うち2件は博士論文であったが、他論文と比較して行数および文字数が突出して多く、対応分析を行う際に影響を及ぼす可能性があるため計量テキスト分析対象からは除外した。なお、OCRの際文字揺れや文字化けが起こった論文は11本あり、計量テキスト分析の対象からは除外したため、対応分析に使用した論文は46本である。



図1 収集対象論文の発行年別論文本数

Ⅲ 分析結果および考察

1. 分析対象論文の発行年とその特徴

幼保一元化を扱った研究の特徴をつかむため、収集した論文の発行年を集計したところ、右の図1のようになった。

右図から論文の発行年に注目すると、以下のような波を見出せる。

まず第1波は、2004年から論文数が増加し、2008年にかけて第1の波が見られる。この背景には、2006年に成立した認定こども園法があると考えられ、前後して、就学前教育・保育の第3の総合施設として「認定こども園」が議論されていた時期であり、現在に至るまでの「幼保一元化」の言説が注目を集め始めた時期であるといえる。

第2波は、子ども・子育て新システムが検討された時期である。2009年に政権交代が起こり、「子ども家庭省（当時）」の設置や、就学前教育・保育施設を「総合こども園」に集約することなどを打ち出し、幼保一元化に最も近づいた時期であるともいえる。この時期、研究界においても幼保一元化に関する研究が活発となり、多くの論文が発行されている。

第3波は、収集対象の論文のうち、2015年が突出して多いことが読み取れる。これは、その年より施行された子ども・子育て支援新制度の影響を受けており、それに関連した論文がほかにも多くみられた。

最後に、第4波は、近年の動向として、こども家庭庁の設置や幼児教育無償化などが挙げられる。これらを受け、こども家庭庁設置の政策形成過程を扱った研究や、これを機に「幼保一元化」の意義を問い直すような研究もみられる。

これらの特徴に見られるように、「幼保一元化」研究は、就学前教育・保育政策のイベントの影響を強く受けているのではないかと考えられる。これを踏まえ、この後の対応分析においては、発行年別に①従前の議論（～2003年）、②認定こども園（2004～2008年）、③子ども・子育て新システム（2009～2012年）、④子ども・子育て支援新制度（2013～2016年）、⑤幼保無償化・子ども家庭庁（2017年～）の5つの時期に分けて分析を行い、各時期の研究目的や研究内容・方法の特徴を分析していきたい。

2. 分析結果と各時期の研究の特徴

（1）従前の議論（～2003年）

収集できた論文は1974年から2001年にかけて散在しているが、1970年代は1971年の中央教育審議会における「二枚看板論」という、幼稚園と同等の設備をもつ保育所が、幼稚園としての地位を併せ持つべきであるという主張がなされ、結果として幼稚園の優位性を強調する形となり、中央児童福祉審議会との間で対立を招くことにつながった時期である。年代の幅は広いものの、戦前のキンダーガルテンから続く、「富裕層のための幼稚園」と、「一般庶民のための保育所（託児所）」というイメージに囚われつつも、生活水準の向上などにより両者の差異が薄れ、一元化の議論が活発になってきたが、80年代では、却って幼保二元体制が強調されるようになり、その後1.57ショックに端を発する少子化問題や、待機児童問題などを背景に、幼保の施設の共用化、いわゆる「幼保一体化」に議論がシフトしていったという時代背景を持つ。

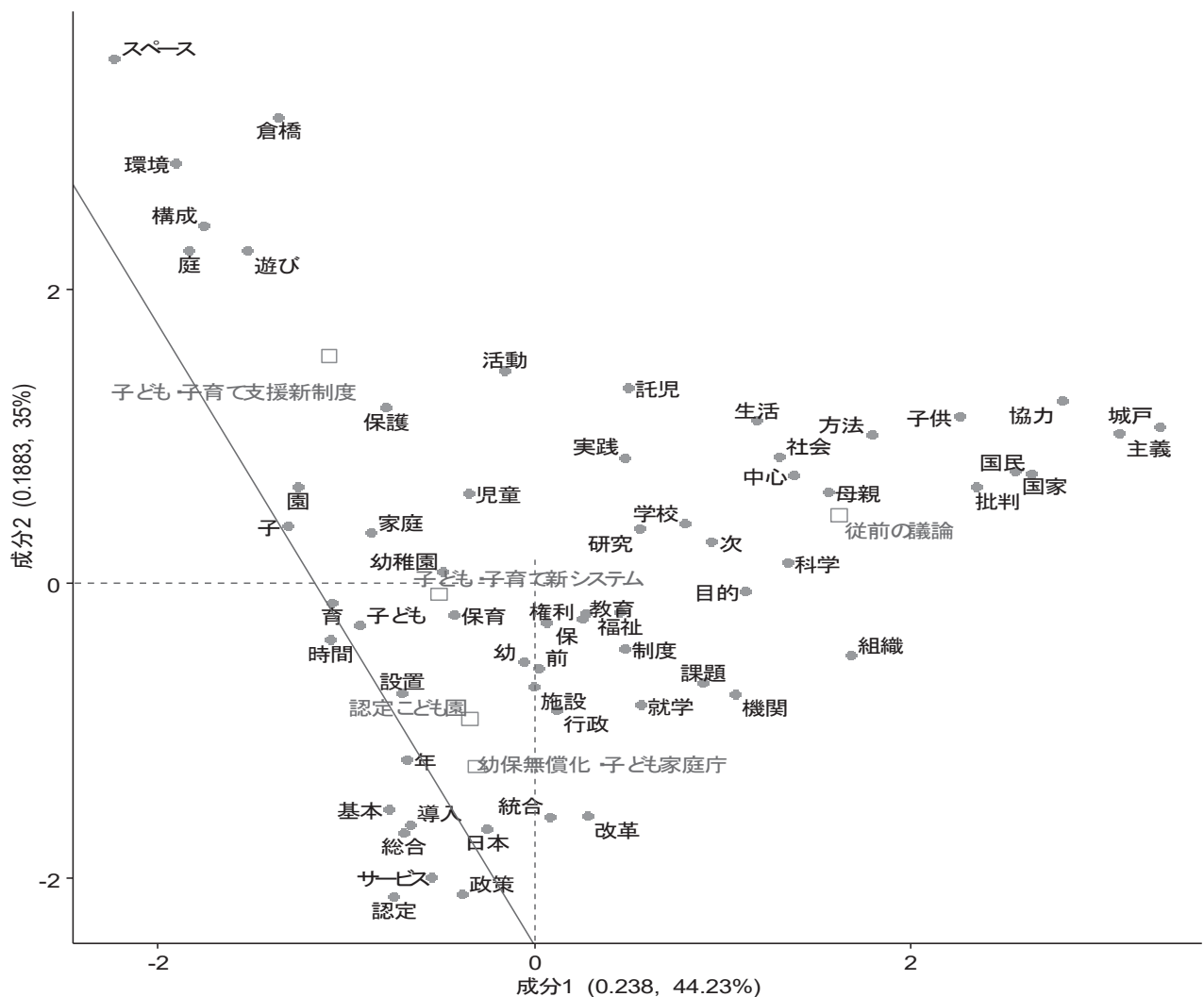


図2 各時期別論文内容の対応分析結果

この時期の研究としては、図2の対応分析結果に「国民」「国家」「主義」「城戸」という語が特徴的な語として表出されるように、教育学者の城戸幡太郎が提唱した保育問題研究会における戦前の幼保一元化動向を整理した論文（大宮（1980））や、国民中心主義や国家中心主義などの観点から規範的にアプローチした論文が見られた。また、日名子（1983）に見られるように、各根拠法で規定された範疇にかかわらず幼保の内容の統一化を図るべきとする論調もあった。また、当時すでに幼保一元化を実現していたスウェーデンの事例を参照し、その特徴や課題について比較・検討している論文（石崎（1988）など）が見られた。

（2）認定こども園（2004～2008年）

認定こども園は、当時の小泉政権における三位一

体の改革の一つとして打ち出された就学前教育・保育の総合施設として打ち出されたのが出発点である。この背景には、行財政改革や地方分権、規制緩和もあったとされ、これまでの幼保一元化の議論とは異なる視座からのアプローチであったと考えられる。

当時の研究の特徴として、2006年の認定こども園法成立以前においては保育問題研究会の活動を対象にし、「幼保一元化」という言説は本来何を指していたのかという点を史料検討した松本（2005）や、保育関係者に対し幼保一元化・一体化をどのように捉えているか質問紙を用いて調査した山崎ほか（2004）などが挙げられる。また、同法成立後は、実際に誕生した認定こども園に対しフィールドワークを行い、現場での課題を検討した五十嵐（2007）や、実際に幼保一元化が実現したオーストラリアの事例に着目した古川（2008）などが挙げられる。

(3) 子ども・子育て新システム (2009～2012年)

2009年に民主党に政権が交代し、子ども・子育て新システムや「総合こども園」構想、「子ども家庭省(当時)」の設置など、幼保一元化が現実味を帯びてきた時期でもある。この時期、幼保一元化に関する研究は活発になり、様々な研究手法によって検討がなされている。例えば、子ども・子育て新システムの理論課題として規範的に検討した池田(2012)や、改めて幼保一元化を目指す理念について再検討した研究(青木(2009)、田澤(2011)など)や、幼保一元化が実現しているベルギー(小野(2010))やニュージーランド(松川(2012))の事例を参照しながら国際比較した研究もある。

(4) 子ども・子育て支援新制度 (2013～2016年)

この時期の研究の動向としては、2012年に成立した子ども・子育て支援新制度の問題点を検討した研究(池田(2013))、2012年に「幼托整合」が行われ、幼保一元化が完了した台湾を事例に取りその制度などに関する現状を調査した洪(2014)や、すでに幼保一元化が実現しているスウェーデン、ニュージーランド、フィンランドをフィールドにした研究も多くみられた。子ども・子育て支援新制度が施行された2015年は、先述のように多くの論文が上梓されている。内容は様々で、スウェーデンでの就学前教育・保育改革を過程追跡したもの(大野(2015))や、新制度の問題点を指摘したもの、改めて「教育」と「保育」の概念を解釈したものなどが挙げられる。なお、図2の対応分析結果において、「庭」「遊び」「スペース」などの語句が特徴的な語として読み取れるが、これは国内外問わず多くの研究において、研究対象を就学前教育・保育施設などの実践現場に赴き、そこでの児童や保育内容の様子などを記録した事例研究であるからである。

(5) 幼保無償化・こども家庭庁 (2017年～)

この時期の主な出来事として、2019年に実施された幼児教育無償化や、2023年に設置され、保育所および幼保連携型認定こども園を所管するこども家庭庁の登場により、それらを背景とした研究も多く存在する。また、この時期に改めて幼保一元化政策の変遷を再整理した研究や、実践現場でのフィールドワークを通した事例研究、こども家庭庁の設置や子ども基本法制定までの政策形成過程を若手議員

に焦点を当てた唱導連合フレームワークという研究手法を用いて検討した論文(濱野・轟(2023))なども存在する。

3. 「幼保一元化」研究に関する特徴の考察

ここまで各時期に分けながら幼保一元化を扱った研究の状況を検討してきたが、研究の特徴および課題として以下の点が浮かび上がった。

1点目は、研究方法として、保育学研究者による理論研究や実践現場でのフィールドワークが主体となっていることである。表1の掲載元を整理すると、幼児教育や保育学系の大学紀要が大半を占める。また、学会誌においては、日本保育学会が発行する「保育学研究」が6本に対し、日本教育制度学会発行の「教育制度学研究」は特集論文が1度組まれたのみ、「日本教育政策学会年報」は1本のみ、「日本教育行政学会年報」においては、中央省庁における幼保一元化を扱った論文はなかった。

理論研究に関しては、本稿で分類した時期類型に共通して、「保育」概念の再検討や、「幼保一元化」の言説を、史料などを用いて分析し、元来目指している幼保一元化と論文執筆当時に政策として進められてきた(進められている)幼保一元化の目指す方向性の違いを明らかにし、批判的に論じるといった研究が多くみられた。また、保育学系研究者を中心に、幼保一元化のあり方を、実際に実践現場に赴き、そこでの取り組みや効果を調査し、その意義を検討するといった研究が多く、実践を重んじる傾向が強いのではないかと考えられる。

2点目は、これまでの「幼保一元化」研究において、行政内部の意思決定プロセスが明瞭でないということである。中央省庁レベルにおいておける就学前教育・保育のガバナンスの一元化としての「幼保一元化」を扱った研究のうち、荒川・久武(2021)や濱野・轟(2023)などは実際の政策形成過程に焦点を当てているが、いずれもゲーム理論を用いた分析や議員というアクターに焦点を当てており、官僚への注目が集まっていない⁴。他の研究においては、有識者会議の議事録を用いて分析しているものもあるが、議事録の発言では浮かび上がらない理由も存在すると考えられる。例えば、民主党政権時の総合こども園構想は、2012年に突如として撤回されたが、なぜそうなったのかは子ども・子育て新システム検討会議の議事録では明らかにすることは難しく、い

わばブラックボックスと化している現状がある。そのため、「なぜ日本において幼保一元化は実現しないのか」という問いに対し、それを明らかにするためには、官僚を含む当事者へのインタビュー調査などを行う必要があるのではないかと考えられる。

Ⅳ 成果と今後の課題

本論文では、「幼保一元化」に関する研究の動向を、主要な政策の前後によって時期を分け、それぞれ明らかにしたのち、これまでの研究の蓄積と、中央レベルにおける行政内部の意思決定プロセスの検討が足りていないという課題を明らかにした。

最後に、本論文の課題を述べる。

本稿においては、過去の幼保一元化に関する研究蓄積を定量的に検討することを当初の目的としていた。しかしながら、本稿ではオンラインで入手できる論文のみを扱ったため、推論に限界がある点是否定できない。より深い検討は今後の課題とし、今後の研究の蓄積および幼保一元化研究の発展に寄与することを願い、本論文の結びとする。

【脚注】

1. 教育行政学においては、島田桂吾などが地方自治体における幼保一元化を研究している。
2. 渡部（2020）は共起ネットワークに対し、描画上の限界で語の出現が左右されてしまう恐れがあると指摘し、共起ネットワークを用いず階層クラスター分析を利用している。
3. 対応分析では、原点（0, 0）から見たグループ（本稿では「子ども・子育て新システム」など）の方向にある語が特徴的な語として読み取れる。なお、語とグループの距離を解釈すべきではないという点にご留意いただきたい。
4. 地方自治体における所管部署の統合による「幼保一元化」を題材にした研究においては、島田（2009）にて当時の市長にインタビュー調査を行っている。

【引用・参考文献】

- ・青木美智子（2009）「幼保一元化問題における保育概念の検討：フレーベルの「保護養育」思想を手がかりに」『東京大学大学院教育学研究科教育学研究室紀要』第35巻
- ・荒川正頼・久武昌人（2021）「混流する政策過程—政策過程の二層構造から見る「幼保一元化」に関する議論—」『千葉工業大学 GiFr/DSI ディスカッションペーパー』、pp.1-16
- ・五十嵐敦子（2007）「幼保一元化への動きをめぐる問題」『白鷗大学教育学部論集』第1巻1号
- ・池田祥子（2012）「戦後日本の幼児教育・保育の理論課題—多様な形態を許容できる「幼保一元化」を求めて—」『こども教育宝仙大学紀要』第3巻
- ・池田祥子（2013）「子ども・子育て支援新制度の内容および今後の課題—小宮山洋子『厚生労働大臣・副大臣742日』を参考にして—」『こども教育宝仙大学紀要』第4巻
- ・石崎秀和（1988）「スウェーデンの幼保一元化—比較のための言語分析—」『比較教育学』第14号
- ・大野歩（2015）「スウェーデンの保育改革に見る就学前教育の動向」『保育学研究』第53巻第2号
- ・小野順子（2010）「幼保一元化に関する考察（Ⅱ）～ベルギーの保育事情を通して～」『中国学園紀要』第9巻
- ・大宮勇雄（1980）「城戸幡太郎の幼児教育制度論：戦前の「幼保一元化」動向をめぐる」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第1巻
- ・洪福財（2014）「台湾における幼児教育の現状—形式的統合から実質的統合への挑戦—」『保育学研究』第52巻第2号
- ・小田豊（2016）「今後の幼児教育への展望 幼保一体化の変遷を通して」『保育学研究』第54巻第1号
- ・櫻井直輝（2023）「「教育政策学」の課題と今後の方向性：構造的トピックモデルを用いた検討」『日本教育政策学会年報』第30号、pp.44-61
- ・島田桂吾（2009）「自治体行政組織改革下の「子ども担当部局」の設置に関する事例研究—「首長部局型」と「教育委員会型」の相違に着目して—」『日本教育行政学会年報』No.35 pp.130-147
- ・田澤薫（2011）「幼保一元化の可能性に関する史的検討」『保育学研究』第49巻1号

- ・ 濱野祐華・轟慎一（2023）「子ども家庭庁およびこども基本法をめぐる子ども政策の包摂化―地域子育て支援の多様性と包摂に向けて―」『都市計画報告集』 No.22
- ・ 樋口耕一（2019）「計量テキスト分析における対応分析の活用―同時布置の仕組みと読み取り方を中心に―」『コンピュータ & エデュケーション』 Vol.47、 pp.18-24
- ・ 日名子太郎（1983）「「法」は絶対ならず：幼保一元化をめぐる」『幼児の教育』 第82巻第3号
- ・ 古川和人（2008）「南オーストラリア州における幼児教育制度・政策及び日本における幼保一元化に関する比較制度的研究」『東京女子体育大学東京女子体育短期大学紀要』 第43巻
- ・ 松川由紀子（2012）「ニュージーランドにおける幼保一元化について―幼児教育実践現場の事例から―」『現代教育学部紀要』 第4巻
- ・ 松本園子（2005）「昭和戦中期の保育問題研究会の活動（8）：保育制度に関する研究：幼保一元化の主張」『幼児の教育』 第104巻6号
- ・ 山内紀幸（2014）「「子ども・子育て支援新制度」がもたらす「保育」概念の瓦解」『教育学研究』 第81巻 第4号
- ・ 山崎晃・樟本千里・上田七生・中川美和・若林紀乃・芝崎良典・倉盛美穂子・鳥光美緒子・七木田敦（2004）「幼保一元化・一体化をめぐる問題―保育関係者はこの問題をどのように捉えているか」『保育学研究』 第42巻第2号、 pp.168-181
- ・ 渡部春佳（2020）「地方議会議事録分析による話題抽出についての一試論―地方議会・委員会での公の施設「劇場・音楽堂等」に関する議論を事例に」『社会情報学』 第9巻1号