

修士論文概要

「子育て支援」政策において想定されてきた「子育て」の解明：

1990年～2020年の日本の事例から

大室恵美

研究の目的と方法

本研究の目的は、1990年から2020年までの「子育て支援」政策に該当する各政策の目的を各種文書・記録から確認し、どのような「子育て」が想定されてきたか、を明らかにすることである。

「子育て支援」政策の国際的動向としてフィンランド、イギリス、ドイツ、韓国を概観すると、人口減少や景気後退などの課題が認識されたことを契機に、元々は子どもや家族の福祉が目的であった政策に対し「子育て支援」という意味づけを行うようになった状況が見られる。具体的には、児童手当や育児休業が各国に共通の代表的な政策である。筆者自身が「子育て支援」の受け手であり、政策のあり方に違和感を抱いてきたが、その問題意識を発展させて諸外国と日本の状況を比較すると、日本の政策はやや限定的な内容と考えられる。例えば児童手当は、各国が普遍主義的な給付を行う一方で、日本では所得制限を課す選別主義的なものとされてきた。育児休業についても、日本にはフィンランド・イギリス・韓国と異なり父親休業がなく、同じく父親休業がないドイツと比べると両親休業の充実度が低いと思われる。この日本の状況を福祉国家類型に沿って解釈すると、家族政策のモデル・家族像の転換を行なったドイツ・韓国だけでなく、養育者の責任を強調するフィンランド、政策が縮小傾向にあるイギリスと比べても不十分な点が多いと言える。問題の所在として、「子育て支援」政策の原点とも言える「子育て」概念の検討と、複数の政策を俯瞰的に捉えた考察の二つを指摘できる。日本で諸政策に「子育て支援」という意味づけが行われるようになったのは1990年以降であるが、その間「子育て」とは何かという点を踏まえた議論は政策策定側にも研究者側にも相当に少ない。

「子育て」の研究は教育や保育などの領域で蓄積があるが、その知見を援用し政策を分析する研究はほぼ皆無である。また「子育て支援」政策と言え政策は多岐に渡る一方で、その全体を統括する省庁や組織は存在しないし、俯瞰的に考察している研究も殆どない。

このような背景から、本研究では「子育て」の視点から、「子育て支援」政策ではどのような「子育て」が想定されているかという問いを立て、15の法・計画の条文と立法過程を対象に調査を行った。「子育て」の視点とは、「子育て」を「養育者による、子どもが自立し養育者の保護から離れるまでの期間、インフォーマルな生活の場において養育者の文化や価値観に基づいてなされる、ケア・教育をはじめ多様な要素からなる行為」と暫定的に定義した。そして社会政策の理論においては、政策における目的は政策策定者の主観的なものと定義できることから、想定されてきた「子育て」像に焦

点を絞り、議論を進めた。各政策の「目的」を識別するために法律、計画の文書などに書かれている文言と、それらの策定に至る国会の議事録を調査した。そして①「子育て」のどのような要素が重視されてきたか、②どのようなことが除外されてきたか、③どのようなアプローチで「子育て」を捉えているか、を論点として考察を行った。

論文の構成

第1章 はじめに：研究の位置づけと目的・方法・分析の枠組み

- 1.1 研究の背景と問題の所在
- 1.2 研究の目的
- 1.3 研究の方法
- 1.4 諸概念の定義と分析の枠組み
- 1.5 本論文の構成

第2章 「子育て支援」政策に関する先行研究の整理

- 2.1 先行研究の対象と調査の方法
- 2.2 「子育て支援」政策が重視する要素
- 2.3 「子育て支援」政策が除外する要素
- 2.4 「子育て」へのアプローチに近い指摘
- 2.5 小括

第3章 関係法律・計画が示す「子育て」の分析

- 3.1 重視されている「子育て」の要素
- 3.2 除外されている「子育て」の要素
- 3.3 「子育て支援」政策の用語が示す「子育て」へのアプローチ
- 3.4 分析のまとめ
- 3.5 小括

第4章 「子育て支援」政策が想定する「子育て」の考察

- 4.1 重視／除外される「子育て」の要素：子どもの権利条約との比較
- 4.2 「子育て支援」政策が想定する「子育て」：「子育て」に関する研究との比較
- 4.3 小括

第5章 おわりに

- 5.1 結論
- 5.2 今後の課題

論文の概要

本論文は5つの章から構成されている。第1章では、研究の背景と問題の所在、研究の目的、研究の方法、分析の枠組みを示した。

第2章では先行研究において、「子育て支援」政策が想定する「子育て」についてどのような議論がなされてきたのか、また残されている課題は何か、を示した。先行研究で指摘されていることとして、「子育て支援」政策では「少子化」対策や養育者の問題が重視され、養育者・子どもの権利や多様性などが除外されていることが挙げられた。「子育て支援」の本質に関する考察と、政策の発展過程の分析は行われていたが、「子育て支援」政策ではどのように「子育て」にアプローチするかについてはあまり明確には示されていないと考えられた。そして複数の政策を俯瞰的に分析する議論も殆ど行われていないことも明らかになった。

第3章では、「子育て支援」政策として代表的な児童手当法や育児休業法をはじめ、15の法と計画の条文や文言、国会の議事録などを調査し、①「子育て」のどのような要素が重視されてきたか、②どのようなことが除外されてきたか、③どのようなアプローチで「子育て」を捉えているか、を分析した。重視されてきた「子育て」の要素として、「第一義的責任」という表現で強調される養育者の責任や、「健やか」で「次代の社会を担う子ども」のような子どもに対する意味づけ、特定の家族像、「愛」を持って「子育て」すべきというような規範的な感情・価値観、「少子化」や「我が国の発展」などマクロレベルの要素が示された。除外されてきた「子育て」の要素は、養育者の置かれている状況や、養育者・子どもの権利、様々な養育者・子ども、多様な家族と価値観、「労力」、その他社会基盤の整備や社会保障の問題に起因する要因が示された。また「少子化」「エンゼルプラン」「国民運動」など、「子育て支援」政策における特徴的な用語を調査した結果、「子育て」を労働力の再生産として捉える見方や、特定の感情・価値観を付与するような見方が示唆された。

第4章では、第3章の分析の結果を、子どもの権利条約や「子育て」に関する研究で明らかにされている「子育て」の要素と比較しながら、想定されてきた「子育て」はどのようなものか、考察した。その結果、「子育て支援」政策では、養育者の責任や子どもが「どのようにあるべきか」が強調される一方で、権利などはほとんど含まれず、数あるアプローチの中でも「文化」と「再生産」の二つのアプローチのみで「子育て」を見ているということが明らかになった。

子どもの権利条約では、子どもの権利だけでなく養育者の権利についても複数掲げられていることから、第3章の分析結果を相対化し考察するために比較対象として用いたものである。子どもの権利条約と「子育て支援」政策の要素を比較したところ、責任や「どうあるべきか」が強調されている一方で、子どもの権利条約に掲げられている養育者・子どもの権利はほとんど含まれないと指摘することができた。また子どもの権利という観点からは、「子育て支援」政策のいくつかの法や示している要素が、子どもの権利条約の規定に抵触している可能性が示された。

教育や保育の領域をはじめとした「子育て」研究の知見を援用するため、考察にあたりそれらが示す「子育て」の要素と第3章の分析結果の比較を行った。「子育て」に関する研究を概観すると、少なくとも9つのアプローチが存在することが示された。具体的には「文化」「ケア」「教育」「出産」

「再生産」「大人」「子ども」「ジェンダー」「家族」である。各アプローチの特徴を整理するとともに、それらで示されている「子育て」の要素も抽出した。「子育て支援」政策の「子育て」の要素を整理したところ、「文化」アプローチと「再生産」アプローチ以外には、重視される要素が該当せず、断片的な見方をしていることが理解された。

なお本研究では「アプローチ」を、様々な視点を傾向別に分類した「観察対象に迫る方法」という意味で用いた。「子育て」に関する研究には、「子育て」に迫る多種多様な視点が存在する。それらの視点を一つひとつ全て異なるものとして考え分類などの操作を行わない場合、膨大な数の視点の羅列となり、研究に応用することが難しくなる。そこで考察を進めるため便宜的に、傾向が似通っているものを分類し「○○アプローチ」と名付けて用いている。

最後に、第5章「おわりに」において結論と残された課題について述べた。結論として分析と考察の結果、想定されてきた「子育て」とは「我が国の発展」のために母親が主たる養育者として「第一義的責任」を負い、「健やか」で「次代の社会を担う子ども」を、「愛」を持って育てるもの、ということが明らかになった。「子育て」を分析の枠組みとし、「子育て支援」に関する複数の政策を分析対象とした点が本研究の独自性としてこの結論を支え、一定の意義を示すことができたと言える。

本研究の残された課題として、原因分析、政策の実施実態、疎外されてきた人びとに何が起きているのか、の3点が挙げられる。

原因分析について、本研究ではどのようなことが想定されてきたかは明らかにしたが、なぜそのような想定に至ったのかという分析は行っていない。より詳しい政策策定プロセスや、ニーズの絞り込みの過程を分析する方法で原因分析を行うことで、日本における「子育て支援」政策の課題がより深く議論できると思われる。

政策の実施実態については、それぞれの法、計画が実際にどのように実施されているのかについては本研究には含まれていない。政策で示された目的が、実践の場面では違う働きをする場合も大いに考えられる。地域差や、階層差などを考慮しながらそれらを分析していくことは多大な労力が必要と思われるが、既に実践に関する研究は多くあるため、そのような先行研究を基にして取り組む意義のある課題である。またそれぞれの法に基づく白書、大綱、基本計画なども分析対象とはしなかった。これらも実施実態を示すものとして、重要な資料と考えられる。

疎外されてきた人びとに何が起きているのか、については、本研究ではどのような人びとが疎外されているか、という提示のみでその詳細に踏み込むことはしなかった。特に、「少子化」の解決が見込めないという状況から、外国からの労働者の移入が積極的に行われてきたと指摘されているが、それらの人びとに深刻な人権侵害が行われていることは周知の通りである。「少子化対策」のある種の帰結という意味でも、「子育て」という切り口からその人びとの状況を分析していくことは急務と思われる。また「子育て」はジェンダーの問題とも関連が深いため、女性は全て一枚岩かのような分析ではなく、考え方や地域や階層、ルーツなどによって多様な人びとがいることを含めての考察が行われるべきである。特に性的マイノリティの人びとにとって、「女性にもっと子どもを産んでほしい」などの抑圧はさらに強く作用しがちである。そこには性的マイノリティの養育者や子どもを含めた分析も必要と考えられる。