

幼児教育無償化の政策立案過程
2000 年代以降の幼児教育政策における人的資本論の展開に着目して

清重めい, 若林陽子, 長江侑紀, 矢崎桂一郎, 渡邊真之, 人見俊太郎 (東京大学)

Policymaking Process for Free Early Childhood Education
Focusing on the Development of Human Capital Theory in Early Childhood Education
Policy since 2000

Mei Kiyoshige, Yoko Wakabayashi, Yuki Nagae, Keiichiro Yazaki,
Masayuki Watanabe and Shuntaro Hitomi

Authors' Note

Mei Kiyoshige is a PhD student at the Graduate School of Education, The University of Tokyo.
Yoko Wakabayashi is a PhD student at the Graduate School of Education, The University of Tokyo.
Yuki Nagae is a PhD student at the Graduate School of Education, The University of Tokyo.
Keiichiro Yazaki is a PhD student at the Graduate School of Education, The University of Tokyo.
Masayuki Watanabe is a PhD student at the Graduate School of Education, The University of Tokyo.
Shuntaro Hitomi is a Master's student at the Graduate School of Education, The University of Tokyo.

This research was supported by Young Scholar Training Program from Center for Early Childhood Development, Education, and Policy Research (CEDEP); Graduate School of Education; and The University of Tokyo.

Abstract

This paper examines how human capital theory has been referred to in the process of early childhood education policymaking in Japan since 2000. It also mentions the limitations of human capital theory in the relationship with other factors that form the theory of securing financial resources to invest in education. It specifically analyzes the minutes and documents of concerned ministries and agencies with the policymaking in the divided periods: 2000s and 2010s. In both periods, while the investment discourse was always taken up in the discussion of early childhood education and care policy, it was not centered but marginalized. This can be considered because the policymaking process has been intertwined of discussions on the social welfare aspect such as reducing the economic burden on working parents, the educational aspect such as ensuring the quality of the educational environment, and the legal position such as making the early childhood education compulsory education.

Keywords: early childhood education, making free of fee, human capital theory

キーワード：幼児教育，無償化，人的資本論

幼児教育無償化の政策立案過程

2000 年代以降の幼児教育政策における人的資本論の展開に着目して

1 はじめに

1.1 問題の所在

本研究の目的は、幼児教育政策における人的資本論の展開という観点から、日本での幼児教育の無償化の政策立案過程を検討することである。

2000 年代頃から、国際的な動きとして、幼児教育を合理的な人的資本投資として位置づけ、国家の経済成長戦略として重要視する傾向がある(池本, 2011; OECD, 2006)。その背景には、幼児期という早期の教育的介入が、犯罪や福祉依存などの社会的費用の高い活動を抑制し、かつ向社会的な人材を育成するとして、費用対効果が高いとする実証的研究の知見への注目が指摘できる(例えば、ヘックマン, 2015)。そしてこの頃から、日本国内でも人的資本投資に代表される経済的観点から幼児教育への言及が行われるようになった(秋田, 2016; 大桃, 2016)。

現代の日本の幼児教育政策には、その財源の確保やカリキュラム改編を含めた改革等の複数の議題が存在するが、2019 年には幼児教育無償化政策に集約されていった。しかし、無償化政策形成過程において、本研究が着目する人的資本論がどのように引用され、無償化の議論を支えたのかについては、未だ明らかにはなっていない。

そこで本研究では、政策文書や議事録を歴史的に検討することを通じて、2000 年代から現在に至るまでの日本において、いかなる論理の下で幼児教育・保育の無償化がアジェンダとされ、政治的アクターが活動し、政策的帰結がもたらされたかという政策形成過程について、人的資本

論に基づく議論に着目しながら検討する。その際、その他の重要議題である幼保一体化や、待機児童問題、格差是正の問題など、日本社会の独自の政策議題と人的資本論の関係性にも注目する。

1.2 先行研究の検討

幼児教育・保育の分野における人的資本論は近年社会的関心を集めているが、教育政策における人的資本という概念は新規に登場したものではなく、半世紀以上前から教育の経済的重要性を示す変数として捉えられてきた(市川, 1982; 中室, 2015; 橋野, 2016)。その論理は、各国の経済成長を説明する上での労働力と物的資本といった量的な変数ではない部分を、労働力の質、つまり、人的資本の質で説明するというものである(島, 2012)。このように、個人の合理的選択及び費用便益といった経済学的観点で教育を捉えることが可能となった。そして、人を資源として捉え投資の対象とする諸活動こそが、人的資本投資と呼ばれるものである(ベッカー, 1976)。

教育における人的資本論は、学力という認知的能力を変数として「〈学力・学歴—労働市場での成果〉という関係」に焦点を当てていたが、それ以外の側面が実証分析の射程に入ようになった(橋野, 2016)。その契機を示す研究知見が、アメリカの経済学者であるヘックマンらが40 年以上にわたる追跡調査で検証した、非認知的能力に説明される幼児期の教育効果である(Heckman et al., 2010)。この調査は、1960 年代にアメリカのミシガン州で、社会経済的に不利

な立場にあるアフリカ系アメリカ人家庭の幼児を対象に幼児教育プログラムを提供する「ペリー就学前計画」に注目し、その教育介入と教育の質の効果検証を行ったものである。こういった幼児教育の効果検証のための長期・大規模調査の知見は、OECD のワーキング・ペーパー (Kautz et al., 2014) にも集約されており、非認知的能力の発達の人的資本の観点による重要性の主張や、それらの能力の発達期に教育介入する幼児教育プログラムの政策的実施、およびそのための財源の確保の必要性を示唆する論理として引用されている。以降、公的投資効果のエビデンスとして各国及び国際的教育政策に影響を与えている (池本, 2011 ; 勝部, 2020)。

こうした研究結果は、本研究が対象とする日本の幼児教育・保育無償化政策の形成過程においても言及されていることから、日本の教育政策にも影響を及ぼしていると考えられる。後章で詳しく言及するが、例えば、文部科学省の調査研究協力者会議等 (初等中等教育) のうちの「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」で提出された中間報告書「幼児教育の無償化について」では、幼児教育無償化の意義及び必要性・重要性の一つとして、諸外国の幼児教育プログラムの調査結果を引用しながら、幼児教育の教育的・社会経済的効果を指摘している。

一方で、当報告書では、日本においてそのような幼児教育の効果に関わる大規模追跡調査は実施されていないことも言及されており、日本の文脈に即した研究知見は未だ存在していない。また橋野 (2016) は、人的資本論による私的収益率の分析を中核に占める教育経済学の研究知見の多くは、その社会に共有される価値・規範や、それらを反映した政策的系統性を考慮していないことも指摘している。

そのため、幼児教育・保育無償化政策の立案過程においては、社会的投資—成果という経済学的観点のみでは必ずしも説明できない、教育政策の経路依存性や社会福祉における政治的イデオロギーの押し引き等、様々な要因が複雑に絡んだ意思決定がなされてきたと想定される。

幼児教育・保育無償化導入の流れについては、勝部 (2020) が整理しているものの、政策過程において人的資本論がどのような過程で支持を受け、その他の政策的課題と関係していったのかを明らかにされていない。

そこで本研究では、人的資本という概念が教育政策の実証分析・政策評価において重要な枠組みを提供するものだと捉えつつ、いかに政策形成に寄与したのかを明らかにする。それと同時に、幼児教育政策の他の要因との関連を捉えていく中で、その限界も指摘したい。その際、2000 年代と 2010 年代に分けて検討する。幼児教育の「国家戦略化」路線は、2008 年から 2009 年にかけて一つの過渡期を迎え、2009 年の政権交代以後停滞期を迎えると指摘される (勝部, 2020)。実際に第 2 節で検討する「今後の幼児教育の振興に関する研究会」第 8 回資料「幼児教育の無償化の論点」以降、直接無償化を議題とする資料が見当たらなくなる。この点を踏まえ、本研究ではこの時代区分を採用する。

2 幼児教育領域における 2000 年代の人的資本論の登場と展開

2.1 本章の目的と展開

本章は、幼児教育政策、特に幼児教育の無償化政策における人的資本投資論の展開を、2000 年代の政策立案期において検討する。前章では、人的資本投資論を中心に教育政策における議論を整理したが、本章では、日本の幼児教育

政策、特に本研究が取り上げる無償化政策の変遷に言及しながら、そこでの重要議題について整理する。

幼児教育の無償化政策における法的根拠は、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律」（一部の規定を除き 2019 年 10 月 1 日施行）に求められる。同法案の形成過程で無償化の提言が直接明示されたのは、2005 年 8 月の自民党の文教制度調査会・文部科学部会幼児教育小委員会で提出された「国家戦略としての幼児教育政策」である。その翌年の 2006 年に同委員会で「国家戦略としての幼児教育の充実強化と幼児教育の無償化について」の報告書には、無償化のための幼児教育への財源確保に言及がされている。

つまり、幼児教育の無償化政策は、国家予算から幼児教育に充てる財源をいかに確保するかという観点において、教育経済学的視点である人的資本投資論を引用するための土壌があったと想定される。

一方で、これまでの政策的議論の経緯を振り返ると、幼児教育・保育政策には他にも議論されるべき議題が存在する。無償化政策の施行のために後に一部改正となる「子ども・子育て支援新制度」（2015 年 4 月に施行）は、その制度設計の背景に、保育ニーズの増大や待機児童問題の深刻化等の保育の「量」の問題と、配置基準の改善や保育士の待遇の引き上げ、保育の専門性確保等の保育の「質」をめぐる課題への対応を求める社会的ニーズが存在した（村上, 2016; 池本・立岡, 2017）。こういった諸課題に対応するために更なる財源の確保が求められた。しかし、結局は、数年の制度施行のための十分な予算確保の見通しが立たないままに施行開始されたのである。

このように、日本の幼児教育・保育への公財政支出が少ない背景要因として、教育行政を専門とする村上（2016）は、仮説的議論を含めいくつかの要因を挙げている。1 つ目は、教育効果や制度設計を十分に検証できるほど、幼児教育・保育分野においては標準化された法制度が整備されてきていないことである。私的セクターが公的サービスの提供を担ってきたことも挙げられる。2 つ目に、行政組織の問題、つまり、幼児教育・保育のそれぞれについて異なる所管省庁によって二元的な行政が行われてきたことである。これは、日本国内でも長年議論されてきた幼保一元化／一体化の問題につながる。こういった要因が、これまで日本の幼児教育・保育への公財政支出が少ない理由として考えられるが、幼児教育・保育の利用料を「無償」提供するための更なる財源確保を含め、どういった政策形成の過程が存在したのだろうか。

以上の幼児教育・保育無償化に関する政策的変遷と関連議題を踏まえた上で、本章では、幼児教育の重要性の説明において人的資本論がどのように援用されているのかを明らかにする。その際には、上記に挙げたその他の重要な社会的課題との関連も整理することで、日本の幼児教育無償化政策の形成過程における人的資本論の議論の限界を指摘する。

2.2 分析対象と方法

本章では、文部科学（文部）省の中央教育審議会（中教審）答申と調査研究協力者会議等（初等中等教育課）の議事録を検討する。以下、それぞれについて当該資料を検討する意義と調査方法を述べる。

むろん、中教審の関心領域は極めて広く、幼児期の問題だけを扱っているのではない。しか

し、そうであればこそ中教審の資料は、家族・教育・労働・保育など複数領域にまたがって現れ得る幼児の人的資本のあり方を検討するのに有用であると考えられる。また、本章では議事録ではなく答申を対象を絞る代わりにその網羅的な検討を行い、幼児一般に対する政策関心を抽出することを狙う。検討する答申は、国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（以下 WARP）から閲覧可能な 1996 年 7 月 19 日～2008 年 4 月 18 日の幼児に関わる答申である（1990 年代から検討する理由は後述）。1996 年 7 月 19 日から検討するのは、WARP で閲覧可能なこれより前の答申が 1991 年のものであり、1991～1996 年の答申を確認できないためである。また、2008～2009 年の答申については幼児に直接関わるものが抽出されなかったため、検討対象から外した。

調査研究協力者会議等（初等中等教育）では、幼児教育に関わる会議合計 12 個について概観し、特に無償化に関わる議論の具体を明らかにすべく、議事録と配布資料を検討した。中教審答申同様、本稿検討資料についても WARP において閲覧可能な会議資料のうち、1996 年から 2010 年にかけての 7 つの会議を抽出し、各会の議事録を通してどのような議論が展開されたのかの概要と、その議論の中で教育投資に関わる言及がいかにようになっていったのかを分析した。検討資料一覧は、付録の表 2 を参照されたい。

2.3 中教審答申

本節では、1990 年代後半から 2000 年代後半までの中教審答申において、幼児を人的資本ととらえる考え方がどのように展開したかを追う。

1990 年代後半から検討する理由は以下である。まず、経済学では人的資本の蓄積する重要な場のひとつに家庭を位置づけており（山口，2021）、しかも日本教育史では、当時の社会不安や子ども一般の生育環境に対する「危機」意識を背景に家庭への介入的政策が試みられた時期として、1990 年代後半が挙げられるためである（本田，2017；濱名，2011 など）。他方、人的資本の蓄積する場として保育も想定される。1990 年代は、女性の社会進出や就園の一般化等を背景に幼保連携や施設形態の弾力化が展開し始めた時期であり（村山，2016；丹治，2019）、保育への期待も高まっていたと言える。したがって、1990 年代後半に着目することは、幼児全体に関わる政策課題の表出に着目することであり、そのような着目は本稿で人的資本としての幼児像を検討するための基盤を形成すると予想される。また、1990 年代後半から検討する理由は、日本の教育政策の歴史を追う本稿のねらいとも関わる。幼児の人的資本論をヘックマンによる研究成果に矮小化させれば、ヘックマンの研究が知られるようになる前から存在した日本の幼児に関わる政策の歴史を、人的資本論の考え方とは無関係のものとして暗黙に切り離してしまう。

つまり、本節では、幼児の人的資本論を、国家が経済的なリターンを幼児に明示・暗示的に期待する考えとして広義にとらえる。これにより、日本の幼児に関わる政策における幼児の人的資本論の布置を詳細に特定することを目指す。幼児期に関わる答申のうち、例えば食育など各論的な課題や方向性を提示した答申⁽¹⁾を除いて、幼児期の課題や方向性の提案を一部・全部に含む答申を付録の表 1 に掲載する。次項以降本文に登場する答申の番号は付録表 1 に掲

載の番号と対応している。

2.3.1 1996～2000 年

この時期の答申において、幼児期の重要性は主に、「家庭教育」「心の教育」「生きる力」の早期からの重要性のほか、子どもが育つ地域環境の「危機」言説とともに説明される（答申①～⑤）⁽²⁾。1990 年代後半からの動きを特徴づける、子どもの生育環境をめぐる不安（本田，2017 ほか）が、そのまま幼児期にも当てはめられていると言える⁽³⁾。とりわけ、答申③④は、「幼児期からの心の教育に関する小委員会」での議論の成果であり、「心の教育」が幼児期をも射程に入れていることが明らかである。

他方、保育も上述の問題意識に従っており、道徳性の向上や自然と触れ合い幅広い世代と交流する機会を幼児に与える役割や（答申③④）、地域や家庭と連携して幼児の育ちを支える重要な存在としての役割が期待されている（答申⑤）。

ただし、この時期の答申において家庭・保育両方の文脈で「投資」という言葉が使われていないことが答申の全文検索から確認された。つまり、この時期において幼児期を重要とみなす理由は、見込まれる経済的リターンにあるというよりも、1990 年代からの問題意識にもとづくと言える。

2.3.2 2002～2005 年

この時期の答申の特徴は、依然として 1990 年代からの問題意識を保ちつつ、教育を未来への投資とする見方が提示され、そののちに幼児期もこれに該当することが明らかになった点にある。加えて、幼児期の教育投資の費用対効果を高めるために教育の質の向上が重要であると

述べられている。

まず、1990 年代からの問題意識を保っている例はとりわけ答申⑥⑨⁽⁴⁾において見えやすい。ただし、この時期の答申のうちとりわけ重要なものは、答申⑥および⑧⁽⁵⁾である。答申⑥では、「教育（は未来）への（先行）投資」という言葉が第 1, 3 章で頻繁に用いられている。投資対象としての教育がここで初めて明確に提案される。加えて、財源に限られるなか教育投資の意義について支持を得るには「今まで以上に教育投資の質の向上を図り、投資効果を高め」て「その充実を図っていく」ことが重要と述べられている（答申⑥第 3 章）。ただし、ここでは幼児期に限った課題は挙げられず、答申⑧に持ち越される。答申⑧では中間報告の答申⑦⁽⁶⁾には無かった第 2 章の新項「幼児教育の振興に向けた関係者の連携協力と教育投資の充実」が設置され、「教育は未来への先行投資」であり「幼児教育の振興」のために「重点的な資源投入を図る必要がある」こと、そのために「今まで以上に幼児教育の質の向上を図り、教育投資の費用対効果を高める」ことが必要であると述べられている。これは明らかに、教育を投資と初めてとらえた答申⑥を踏まえてそれを幼児期の問題にも適応させている。

2.3.3 2007～2008 年

この時期には、「幼児教育の重要性」は語られながらも、幼児期の教育投資の費用対効果を高めるという文言が消え、この変化と同時に幼児教育の無償化が初めて提案されている。並行して、1990 年代からの問題意識も保たれている（答申⑩～⑫）⁽⁷⁾。

注目すべきは、「目指すべき教育投資の方向」という節の一部に「幼児教育の無償化」を初め

て位置づけた答申⑫である。答申⑫第2章では「目指すべき教育投資」の対象に就学前段階を含んでいるが、ここでそもそも費用対効果という言葉が使われず、いわんや費用対効果はわざわざ高めてゆくべきものと明言されていない。幼児を重視し続ける現今の方針がすでに費用対効果の高いものであって、それが教育への投資を意味すると含意されている。なお、答申⑫の概要を示した別資料で「幼児教育全体の質の向上」は語られているが、これはあくまで「幼児期における教育を推進する」動きのひとつとしてあがっているものであり⁽⁸⁾、それを通じて費用対効果を高めるという文言は消えている。

そもそも幼児期を重視すること自体は1990年代から展開しているものであり、問題意識はこの時期でも継続している（答申⑩～⑫）。ただし、この時期には「近年、先進諸国では幼児教育の重要性を踏まえ、無償化の取組が一部で進められている」（答申⑫第2章）という文言に明らかなように、幼児期の重要性は、無償化を導く先進諸国の動きを後押しし、無償化をいま日本で検討する妥当性を示すという性格が初めて表れている。なお、無償化について言えばその動機は、幼児期の重要性に加えて、日本の就学前段階における私費負担の削減にあると述べられ、費用対効果への直接の言及はない。

最後にここまでの議論を整理する。日本で無償化が提案されるまでの間に、幼児期の重要性を主張する言説が存在した。その内訳には、「家庭の教育力」向上などを謳う継続的な言説があると同時に、幼児期を実際に重視する他国の教育政策の参照もあるなど、混交的であった。また、幼児期を重視する方針と教育投資を関連づける文言があったが、当初意識的に高めるものとされた費用対効果は自明のものにとらえられ

るようになったことで、幼児期の重視がすでに幼児期へ投資しているという「事実」をも含意し始めた。このとき、投資対象としての幼児像は真新しく現れたというよりもむしろ、幼児を重視し続けるという方針に吸収されたと言えるだろう。つまり、以上はすべて幼児を重視する流れを示すにせよ、幼児への人的資本投資がもたらすリターンを直接的具体的にねらう言説としては現れていないと考えられる。

2008年の無償化の提案も、幼児期の人的資本投資が直接的具体的に発展した結果とは言い難い。答申⑫で、「教育投資の方向」を示すと述べつつ無償化の動機には保育の私費負担の削減が挙げられているさまも想起される。答申における無償化への言及は、（答申には引用元が示されていないものの）近い時期に内閣府がすでに作成した経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（通称：骨太の方針2006）⁽⁹⁾を意識しての言及と予想されるが、本稿では紙幅の関係でこれについて検討しない。

2.4 文部科学省研究協力者会議

結論から言えば、教育投資に関わる直接的な言及が見られたのは、2008年から2009年にかけての「今度の幼児教育の振興方策に関する研究会」（以下、本研究会）のみであった。

本研究会の趣旨は、改正教育基本法第11条に規定された幼児期の教育の重要性を鑑みてその振興に努めること、並びに無償化政策の財源・制度等の問題を検討することにある。本研究会は2008年5月から2009年5月にかけて第9回まで開催されており、その成果物は「幼児教育の無償化について」（中間報告）である⁽¹⁰⁾。閲覧可能な全議事録並びに配布資料を検討した結果、本会議では、無償化の意義が2点、無償

化実施に伴って生じた課題が3点挙げられていた。

意義の1点目は、出生率の上昇である。無償化によって、幼保に子どもを預ける家庭が増え、女性の就労促進につながると同時に、家庭の経済負担が減少し、出産・子育ての障壁が低くなると想定されている⁽¹¹⁾。意義の2点目は、人材育成としての公的負担になることである。将来の犯罪率・貧困率の低下といった社会的便益の他、日本の公的負担割合が高齢者に傾斜しすぎていることを指摘し、「将来への投資」の必要を強調した⁽¹²⁾。

他方、無償化政策に関わる課題の1点目は、「幼児教育」という言葉の定義とそれに伴う幼児教育義務化の是非である。定義次第で、無償化が対象とする年齢層や財源確保元が決定する⁽¹³⁾。制度運用において「その制度を選択するかしないかは養育者に委ねられ、全ての子供に影響を必ずしも与えない」⁽¹⁴⁾という考え方を採用すれば、入園は親の自由意志に委ねられ、国家戦略として社会全体に政策の益を浸透させることはできない。浸透の必要がないならば、税を投入する根拠について明確な説明が必要となる。2点目は、幼保における質の担保の問題である。無償化によって幼保入園希望者の増加が見込まれることから、幼保の教育の質向上が急務となった。幼保へ入る機会提供としての無償化だけでなく、入園後の保育の質も子どもの発達、ひいては将来に貢献する人材育成への連関が指摘された⁽¹⁵⁾。そして3点目は、日本独自の大規模縦断研究の少なさである。本研究会は無償化の根拠にヘックマン等海外の研究を参照しているが、それらは日本に適合的な研究結果を示しているとは言えず、今後の研究蓄積の増加が求められた⁽¹⁶⁾。

調査研究協力者会議において、幼児教育への投資という観点が出て来たのは「幼児教育の無償化」という政策においてのみであり、幼小連携や教員の質向上という他会議では財源の問題よりもむしろシステムの構築といったソフト面での改善を焦点としていた。人的資本論は財源確保の根拠の一つとして無償化政策の議論中に援用が試みられ、質保証や縦断研究の必要性に関する議論の契機となっていた。

2.5 小括

本章では、幼児教育政策、特に幼児教育の無償化政策における人的資本投資論の展開を、2000年代の政策立案期において検討した。中教審の答申の検討からは、幼児教育に関する議論について、1990年代の子どもを取り巻く環境の変化と家庭教育の見直しに始まり、2000年代における幼児教育への投資言説の登場、そして幼児教育の重視と投資を一体視する言説と先進諸国を参照する言説の混交へと変遷する様相が見えた。また、研究協力者会議の議事録等の検討から、人的資本論への言及が無償化を議題とした会議のみに見受けられたこと、無償化による便益とその根拠についての論点をそれぞれ示した。結果、人的資本論の議論において一貫した論理が展開されていなかったこと、その背景として、幼児教育という分野が福祉・教育・家庭と様々な要素を内包すること、投資根拠となりうる日本の文脈に即した実証研究の少なさが起因したことが示唆された。

3 幼児教育分野における2010年代の人的資本論の展開

3.1 本章の目的

先行研究を確認すると、民主党政権期（2009

年9月～2012年12月)では幼児教育無償化の議論が停滞していたと見られ、その期間における議論の様子はあまり注目されていない(勝部, 2020)。そこで本節では、民主党政権期を含めた2010年代における、幼児教育無償化に際する人的資本投資の議論の展開について検討する。

なお、調査対象として、前節に引き続き中教審を参照する。それに加えて、内閣主導の政策形成を強く志向していた民主党政権期に内閣府に創設された、子ども・子育て新システム検討会議も参照する。

3.2 第2期教育振興基本計画における人的資本投資の議論の推移

中教審における教育振興基本計画部会において、幼児期の人的資本投資に関する議論が確認できる。教育振興基本計画部会は、国家の教育政策の方針である教育振興基本計画を定めるための場として位置づけられている。2013～2017年度を対象とする第2期教育振興基本計画については、2008～2013年に審議期間が設けられ、有識者や関係団体が中心となって23回にわたる審議が重ねられた。審議の結果、2013年4月に計画の内容が、答申として提示された⁽¹⁷⁾。

答申では、グローバル化の進展や産業構造の転換に則した国際競争力の向上、少子化・高齢化の拡大に対応する持続可能な社会の構築、東日本大震災からの復興などを課題として掲げ、教育政策の4つの基本的方向性が打ち出されている。それは、「社会を生き抜く力の養成」「未来への飛躍を実現する人材の養成」「学びのセーフティネットの構築」、そして「絆づくりと活力あるコミュニティの形成」である。

幼児期への人的資本投資に関しては、「学び

のセーフティネットの構築」の項目において記述がなされている。「格差の再生産・固定化を防ぐためには、幼児期・学齢期など早期の段階における対応が重要であることから、家庭の経済状況や子どもの学力等に応じて経済的支援や、学習面・生活面における支援などを適切に講じることが必要である」とあるように、格差の再生産の防止という文脈において、幼児期といった早期の段階での家庭や子どもへの支援の必要性について述べられている。

答申における、教育投資のあり方について国家の取るべき方針を示している箇所において、幼児期への教育投資に関しては次に引用するように言及されている。ここでは、幼児教育無償化の論理として2つが示されている。すなわち、1つには幼児期への人的資本投資であり、2つ目に家庭の教育費負担の軽減である。

小学校就学前教育段階は生涯にわたる人格形成の基礎を培う大切な時期であり、また、教育投資の効果が他の時期よりも高いといった分析などもあることから、この時期に質の高い教育を保証することが重要である。この段階については、幼児教育の重要性を踏まえ無償化の取組を進めている国もある。国民負担率などを勘案する必要があるが、我が国では、依然として、家計の教育費負担の重さが指摘されており、少子化対策の観点からも、この点は重要な課題である。このような状況の中、今後構築される子ども・子育て支援に関する新たな制度の内容なども踏まえつつ、幼児教育の無償化への取組について、財源、制度等の問題を総合的に検討しながら進めていく必要がある。

(下線は筆者による)

答申においては、幼児期への人的資本投資の考え方についても触れられている。その際、「質の高い教育を保証する」ことが重要であると述べられている。

また、答申の別の箇所において、教育投資の方向性として、「協働型・双方向型学習など質の高い教育を可能とする環境の構築」「家計における教育費負担の軽減」、そして「安全・安心な教育研究環境の構築（学校施設の耐震化など）」の3点が掲げられている。1点目の質の高い教育の環境構築に関しては、「協働型・双方向型学習」と具体的な説明がなされており、これは義務教育以降の段階を想定していると考えられる。その一方で、上記の引用では、幼児期への教育投資効果への言及が見られる。それゆえ、幼児期への人的資本投資の位置づけが明確に定められていない印象を受ける。

このように、答申においては、幼児期への人的資本投資の考え方は、幼児教育の質保証という形で登場しているものの、教育投資全体の部分として後景化していったようである。むしろ、少子化問題を改善するための家庭の教育費負担の軽減という論理のもとに位置づけられていると考えられる。

3.3 子ども・子育て新システム検討会議における「人的資本投資」概念

本節では、民主党政権期における子ども・子育て新システム検討会議（以下、「検討会議」）での議論を考察する。なお、検討会議の名称や開催時期・回数は付録の表3を参照されたい。

検討会議については、これまでも保育政策研究においてふれられてきた（大日向, 2014）。またとくに近年は、民主党政権の試みを含め2000年代以降の子ども・子育て支援の制度化過程に

ついて、西ヨーロッパ諸国における「社会的投資」概念と対比するかたちで言及がなされてきた。そもそも「社会的投資」とは、知識基盤型経済における「新しい社会的リスク」に対応するべく「個人に対して教育や訓練という人的資本の蓄積に向けた先行投資を行うことで」「一人ひとりの潜在能力を最大限に引き出し、社会への参加を促すことで、より良質な生活と社会的排除や貧困の解消を試みる」一連の政策としておきたい（濱田, 2020: 155）。これに対して、日本における「社会的投資」については、西ヨーロッパにおける社会的投資の議論の前提にある知識基盤社会への移行を含んだポスト工業化への対応という側面ではなく、「格差・貧困対策への対処の観点から教育機会を開いていくこと」に重点が置かれ、人口減少社会における負担の分かち合いに焦点があてられたことが指摘されている（三浦・宮本, 2014）。また、検討会議を含め民主党政権期において「未来への投資」という路線が踏襲されつつ「人格形成に言及し社会的投資の要素を強めた」一方で、現実には日本における「未来への投資」は自己責任と社会的分断の発想に基づく経済的見返りが強調され、社会関係資本への投資の発想（社会的見返り）が貧困であることも併せて指摘されている（三浦・濱田, 2018: 161）。

すなわち、知識基盤経済への移行への関心が薄く社会的投資の発想が貧困な日本の議論において投資による経済的見返りが強調されやすかった。このなかで、経済的見返りを追求する思想群と社会的見返りを希求する思想群は、どのように出会い、いかなるせめぎあいを生じさせたのかが新たな問いとして浮上する。

このとき、おおよそ2年にわたる検討会議の議論を検討するにあたっては、A：検討会議や

少子化対策会議で決定された制度要綱・とりまとめレベル、B：有識者等が参加し議論された作業グループ・ワーキングチーム（以下、WT）レベル、の2つの位相があり、両者が必ずしも重なり合っていない部分があることに留意する必要がある。

Aに位置づけられる「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（2009年12月8日）では「新たな需要創出に向けた規制改革の重要課題」の一つとして幼保一体化や次世代育成支援の包括的制度が位置付けられており、利用者本位の制度実現や株式会社・NPOの参入規制緩和、幼保一体化の推進が課題として挙げられている⁽¹⁸⁾。全体を通して子育てにおける「社会」の役割に目配せがなされているとは言い難い。一方で、例えば「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」では、引き続いて株式会社・NPOによる「多様な保育事業の量的拡大」が検討されていると同時に、「子どもの育ち・子育て家庭を社会全体で支える」ことが冒頭部分で記されるなど⁽¹⁹⁾、子育てにおける「社会」の役割が想起されている点は注目に値する。

それでは、Bにあたる作業グループ・WTのレベルではどのような議論がなされたのか。結論を先に述べれば、幼児教育・保育制度改革の議論において、不利な環境にある子ども・家庭への積極的支援や「質」の担保を求める議論（社会的見返りを希求する議論）と、行政の効率化を求める議論とは微妙なすれ違いをみせることになった。

まず、検討会議の参加者からは「民主党政権になってから子育て、あるいは子どもの教育を従来のように親、家庭にだけ過重に課してきたことを脱し、「社会の皆で子どもの育ちや子育てを支えるんだ」という大きな看板の掛け替え

があった」と会議で語られたように⁽²⁰⁾、子育てにおける「社会」の役割が意識された発言がなされていた。このなかで、ある参加者は作業グループ第1回会合（2010年3月11日）の有識者ヒアリングにおいて、次世代育成の支援政策を4体系に分類し、ヘックマンらの研究によって「就学前の教育、あるいは良好な育成環境を子どもたちに保障する」人的資本政策が「極めて効率性の高い政策である」と述べ、政策の「効率性」の高さを次のように説明している。

特に、不利な環境にある子どもたちに対する良好な育成環境の保障という意味での投資収益率の計算が行われておりまして、賃金の上昇、社会問題を抑える、失業率を抑える、子どもたちが将来そういう社会的な問題を起こさないというような収益率を計算すると、投資収益率は16%という極めて高いものであるという報告もございます。育成環境を保障することによって、子どもたちの教育や情緒、生涯の健康を維持できるというような研究も多くございます⁽²¹⁾。

ここでは不利な環境にある子どもたちに良好な育成環境を保障することによる「投資収益」として、賃金や社会問題抑制といった経済的・社会防衛的観点と併せて、子ども自身の能力・健康に資することが説明されている。

また基本制度WT第7回会合（2010年12月15日）においても、恵まれない環境にある子どもたちのほうが「早期のサポート」の効果が高いことが示され、「セーフティネット」ではなく、「困難のある世帯」に対する積極的な支援の枠組みを構築する必要性が指摘されている⁽²²⁾。

さらに、海外における幼児教育への人的資本

投資の事例を紹介しながら、保育の「質」を向上させるべきという意見も確認できる。作業グループ第2回会合（3月17日）の有識者ヒアリングにおいて、特に世帯収入が低い家庭に良質の保育を提供する重要性が語られているなど⁽²³⁾、低所得世帯への幼児期への投資による教育的効果において、保育の「質」の確保が不可欠であることが強調されている。

以上のように、WTの議論においては、人的資本投資の議論を、とくに不利な環境にある子どもたちへの積極的な支援や、単なる量的拡大に収斂されない「質」の確保と向上へと回収しようとする議論があったことがうかがえる。

ただ、このような議論は、現実のWTの議論において支配的な立場を占めたとは言い難い。とくに、不利な環境にある子どもたちへの支援について具体的な検討がなされたというよりは、行政の効率化の観点から幼保一体化と給付形態の問題が議論の中心になっていた。

ここでは特に、幼保一体化の問題をとりあげてみたい。幼保一体化WTでの議論や、それを受けた基本制度WTの議論においても、幼稚園・保育所の一体化をめぐる、早急な制度改正には根強い反対が寄せられている。その議論の過程は、「(検討会議の関心が:引用者注)『行政の効率化』にしかない」という批判がなされるほど(大宮, 2010: 3)、結果的に不利な環境にある子どもたちへの支援という問題からは遠ざかってしまった。付け加えれば、株式会社やNPOの参入をめぐる設置主体の自由化・規制緩和の議論に至って、重大な齟齬を招くことになった。例えば、株式会社等の参入について、「多様な形態が参入するならセットとして質の保障・向上のためのシステムをつくるのが必須」であるという重要な提起がありながら

も⁽²⁴⁾、具体的な政策や方法としてそれらが直接的には議論されなかった。

そもそも、子どもへの「投資」による社会的見返りと経済的見返りと峻別することは困難である。ただ、不利な環境にある子どもたち・家庭への支援という問題、あるいは保育における「質」をどのように定義し、それをどのように保障すべきなのかという問題は、少なくとも報告書レベルでは見過ごされてしまったように思われる。

3.4 小括

本節では、2010年代における、幼児教育無償化に際する人的資本投資の議論の展開について検討してきた。議論は、次の2つの観点において進行していると考えられる。すなわち、一方では教育投資全体の部分として、他方では子育て支援政策の手段としてである。

幼児期の人的資本投資の考え方は、無償化の議論の過程においては何度も言及されているものの、ペリー就学前プロジェクト以外のエビデンス、特に日本の文脈に即したエビデンスが十分に提示されなかったために説得性を獲得しえなかったと考えられる。それゆえ、幼児期への投資は、初等・中等・高等教育などのすべての段階における教育投資の一環として位置づけられることになり、幼児期の人的資本を支持する言説は後景化されていると考えられる。

一方で、無償化の議論は、少子化や待機児童といった社会問題を解消するための政策、すなわち子育て支援政策の場においても展開されている。2015年に施行された、子ども・子育て支援新制度は、介護保険モデルを参照し構想された制度である(柏女, 2015)。ここでは、幼児教育無償化は、教育的な論理というよりはむしろ、

社会福祉サービスの論理の下に成り立っている。この点においても、幼児期の人的資本を支持する言説は後景化されていると言えるだろう。

4 おわりに

本研究では、①幼児期の重要性の説明において人的資本論がどのように援用されたのか、②無償化論を形成する他の要素と人的資本論との関係の検討に伴う人的資本論の限界、の2点を2000年代と2010年代に分けて検討した。

2000年代における幼児教育に関する議論の変遷からは、幼児教育の重要性を説明する変数として、人的資本論が追加的に登場したこと、幼児教育の分野がもつ福祉・教育・家庭という複数の因子の絡み合いや海外の動向参照による目的先行型の政策提案から、人的資本論の議論の深まりのなさが指摘できた。また、無償化政策を焦点化した会議の検討では、無償化政策の議論は投資的言説だけでなく、人口政策、幼児教育義務化、質保証といった様々な要素と組み合わせで展開していたことが明らかになった。

2010年代は政権交代による無償化議論の停滞期と先行研究で指摘されていたが、教育投資全体の議論の一部として人的資本論の援用は持続しつつも、子ども・子育て支援制度における議論からは教育の論理よりも福祉としての論理が際立っていたことから、幼児期に関する議論の中でも人的資本論は後景化していたことが明らかになった。

両時期において、幼児教育の議論上で常に投資的言説は俎上に乗りつつも、その中心的議論にはならずあくまで周縁的であった。その理由として、幼児教育分野における家庭の経済負担削減の重視といった福祉的側面、教育環境の質

の確保という教育的側面、また、幼児教育の義務化といった法的位置の検討といった議論の絡み合いが示唆できる。

ただし、公教育費に対して私教育費の負担割合が高いという構造的課題を抱える日本において「教育の公的なベネフィット」（中澤，2014）として示された人的資本論の周辺議論は、幼児教育における投資の公共的意義を示すためには有効性を持っていたと言えるのではないだろうか。むしろ、質の高い教育を提供するための財源確保の議論には、子どもの権利保障という観点もその中心軸にある。

今後の課題は、幼児教育の重要性が指摘される前史、1990年代以前の幼児教育に関する議論変遷の検討と、無償化政策立案過程に存在した「質向上」の言説と人的資本論を巡る議論の影響関係を明らかにすることである。

注

- (1) 「食に関する指導体制の整備について(答申)」2004年1月20日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/04011502.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (2) なお、本節ではこのような問題意識を「1990年代からの問題意識」とまとめて呼ぶ。
- (3) 「文部省 審議会答申等(21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第一次答申))」1996年7月19日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309579.htm]、「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(中央教育審議会第二次答申(全文))」1997年

- 6月1日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309655.htm], 『新しい時代を拓く心を育てるために』: 次世代を育てる心を失う危機 (中央教育審議会 (中間報告))」1998年4月1日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309674.htm], 「新しい時代を拓く心を育てるために: 次世代を育てる心を失う危機 (中央教育審議会 (答申) 平成10年6月30日)」1998年6月30日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309687.htm], 「少子化と教育について (中央教育審議会報告)」2000年4月1日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_chukyo_index/toushin/1309769.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (4) 「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年3月20日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/030301.htm], 「新しい時代の義務教育を創造する (答申)」2005年10月26日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1212703.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (5) 「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)」2005年1月18日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05013102.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (6) 「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」(中間報告)」2004年10月29日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/04102701.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (7) 「教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について (答申)」2007年3月10日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/07031215.htm], 「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)」2008年1月17日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1216828.htm], 「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)」2008年4月18日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/08042205.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (8) 「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) 【概要】」2008年4月18日 [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2008/12/18/080424_1.pdf] (accessed on March 4, 2021)
- (9) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006について」2006年7月7日 [<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/060707honebuto.pdf>] (accessed on

- March 4, 2021)
- (10) 「今後の幼児教育の振興に関する研究会
中間報告」, 2009年5月18日 [https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/049/gaiyou/1267537.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (11) 同上。
- (12) 「今後の幼児教育の振興に関する研究会」
第3回議事録, 2008年7月18日 [https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/049/gijigaiyou/08090303.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (13) 「今後の幼児教育の振興に関する研究会」
第1回議事録, 2008年5月20日 [https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/049/gijigaiyou/1376380.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (14) 「今後の幼児教育の振興に関する研究会」
第3回議事録, 2008年7月18日 [https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/049/gijigaiyou/08090303.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (15) 「今後の幼児教育の振興に関する研究会」
第2回議事録, 2008年6月12日 [https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/049/gijigaiyou/1376391.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (16) 「今後の幼児教育の振興に関する研究会」
第5回議事録, 2008年9月29日 [https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/049/gijigaiyou/08111810.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (17) 「第2期教育振興基本計画について(答申)」中央教育審議会, 2013年4月25日 [https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11402417/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo9/sonota/1334511.htm] (accessed on March 4, 2021)
- (18) 「明日の安心と成長のための緊急経済対策」2009年12月8日 [https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2009/1208_taisaku.pdf] (accessed on March 4, 2021)
- (19) 「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて」少子化対策会議, 2011年7月29日 [<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/torimatome.pdf>] (accessed on March 4, 2021)
- (20) 「基本制度ワーキングチーム第5回会合」子ども・子育て新システム検討会議作業グループ, 2010年11月19日 [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/wg/kihon/k_5/pdf/gijiroku.pdf] (accessed on March 4, 2021)
- (21) 「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 第1回会合」, 2010年3月11日 [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/k_1/pdf/gijiroku.pdf] (accessed on March 4, 2021)
- (22) 「基本制度ワーキングチーム第7回会合」子ども・子育て新システム検討会議作業グループ, 2010年12月15日 [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/wg/kihon/k_7/pdf/gijiroku.pdf] (accessed on March 4, 2021)
- (23) 「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 第2回会合」2010年3月17日 [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/k_2/pdf/gijiroku.pdf] (accessed on March 4, 2021)
- (24) 「基本制度ワーキングチーム 第20回議

事録」子ども・子育て新システム検討会議作業グループ，2012年1月31日 [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/wg/kihon/k_20/pdf/gijiroku.pdf] (accessed on March 4, 2021)

参考文献

- 秋田喜代美 (2016). 現代日本の保育：人が育つ場としての保育．あらゆる学問は保育につながる，東京大学出版会，17-43.
- 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．教育社会学研究，88，27-45.
- 池本美香・立岡健二郎 (2017). 保育ニーズの将来展望と対応の在り方，JRI レビュー，3 (42)，37-65.
- 市川昭午 (1982). 教育問題の経済学，市川昭午・菊池城司・矢野眞和編，教育の経済学，第一法規出版，1-14.
- 市川昭午 (1990). 政策志向の社会諸科学，教育社会学研究，47，95-100.
- 大日向雅美 (2014). 子育て支援のこれまでとこれから：新たなステージを迎えて，発達，140.
- 大宮勇雄 (2010). 新システムにおける幼保一体化批判と私たちの課題，保育情報，405.
- 大桃敏行 (2016). 保育の制度・政策研究をめぐる諸課題：あらゆる学問は保育につながる，東京大学出版会，45-69.
- 柏女霊峰 (2015). 子ども・子育て支援制度を読み解く，誠信書房．
- 勝部雅史 (2020). 幼児教育・保育無償化に関する研究 (一)：制度の導入過程および日本の特徴の検討，東洋大学人間科学総合研究所紀要，22，169-86.
- ゲーリー・S・ベッカー (1976). 人的資本：教育を中心とした理論的・経験的分析，東洋経済新報社，299.
- ジェームズ・J・ヘックマン (2015). 古草秀子訳，幼児教育の経済学，東洋経済新報社，128.
- 島一則 (2012). 人的資本論とシグナリング論，酒井朗・中村高康・多賀太編，よくわかる教育社会学，ミネルヴァ書房，158-159.
- 丹治恭子 (2019). 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，共生教育学研究，6，19-30.
- 千葉聡子 (2019). 教育投資としての幼児教育無償化の社会的意義は実現されるのか：幼児期における非認知能力の育成と初等教育との接続で求められる教育環境，文教大学教育学部紀要，52，211-221.
- 中澤涉 (2014). なぜ日本の公教育費は少ないのか：教育の公的役割を問いなおす，勁草書房，353-366.
- 中室敦子 (2015). 「学力」の経済学，ディスカヴァー・トゥエンティワン，199.
- 橋野晶寛 (2016). 教育政策研究から見た教育経済学，教育学研究，83 (3)，27-35.
- 濱田江里子 (2020). 知識基盤型経済における社会保障，思想，1156，150-166.
- 濱名陽子 (2011). 幼児教育の変化と幼児教育の社会学，教育社会学研究，88，87-102.
- 本田由紀 (2017). なぜ家族に焦点が当てられるのか，本田由紀・伊藤公雄編，国家がなぜ家族に干渉するのか：法案・政策の背後にあるもの，青弓社，12-15.
- 三浦まり・濱田江里子 (2018). 日本における社会的投資戦略の静かな浸透？，三浦まり編，社会への投資：〈個人〉を支える〈つな

- がり)を築く, 岩波書店, 137-162.
- 三浦まり・宮本太郎 (2014). 民主党政権下における雇用・福祉レジーム転換の模索, 伊藤光利・宮本太郎編, 民主党政権の挑戦と挫折: その経験から何を学ぶか, 日本経済評論社, 215.
- 村上祐介 (2016). 第3章 保育の制度・政策研究をめぐる諸課題, あらゆる学問は保育につながる, 東京大学出版会, 71-95.
- 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, 56-66.
- 山口慎太郎 (2021). 子育て支援の経済学, 日本評論社, 96-98.
- Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A. Savelyev, & Adam Yavitz. (2010). The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program, *Journal of Public Economics*, 9, 114-28.
- Kautz, Tim, James J. Heckman, Ron Diris, Baster Weel, and Lex Borghans (2014). Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success, *OECD Education Working Papers*, 110.
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing, 422.

付記

本稿は、共同研究として執筆者全員の関与合意のもとに計画・執筆・推敲をして作成した原稿である。ただし原稿においては、1章を長江・人見、2章を若林・清重、3章を矢崎・渡邊、4章を清重が執筆した。

付録

表 1：中教審検討資料一覧（1990 年代後半から 2000 年代前半まで）

日付	番号	名前
1996 年 7 月 19 日	①	文部省 審議会答申等（21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第一次答申））
1997 年 6 月 1 日	②	21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（中央教育審議会第二次答申（全文））
1998 年 4 月 1 日	③	「新しい時代を拓く心を育てるために」一次世代を育てる心を失う危機－（中央教育審議会（中間報告））
1998 年 6 月 30 日	④	「新しい時代を拓く心を育てるために」一次世代を育てる心を失う危機－（中央教育審議会（答申））
2000 年 4 月 1 日	⑤	少子化と教育について（中央教育審議会報告）
2003 年 3 月 20 日	⑥	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）
2004 年 10 月 29 日	⑦	「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」（中間報告）
2005 年 1 月 28 日	⑧	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）
2005 年 10 月 26 日	⑨	新しい時代の義務教育を創造する（答申）
2007 年 3 月 10 日	⑩	教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について（答申）
2008 年 1 月 17 日	⑪	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）
2008 年 4 月 18 日	⑫	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）

表 2：調査研究協力者会議検討資料一覧（2000 年代前半）

	年	回数	会議名
(1)	1996～1997年	18 回	時代の変化に対応した今後の幼稚園教育の在り方に関する調査研究協力者会議
(2)	2000 年	9 回	幼児教育の振興に関する調査研究協力者会合
(3)	2000 年	9 回	幼稚園教員の資質向上に関する調査研究協力者会議
(4)	2008～2009年	9 回	今後の幼児教育の振興方策に関する研究会
(5)	2008～2009年	不明	保育所・幼稚園・小学校の連携の推進に関する調査研究協力者会議
(6)	2008 年	3 回	認定こども園の普及促進等に関する研究会
(7)	2010 年	10 回	幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方に関する調査研究協力者会議

表 3：子ども・子育て新システム検討関連の WT 検討資料一覧

会議名称	開催時期	回数	目的
子ども・子育て新システム検討会議	2010 年 4 月～2012 年 3 月	4	「幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため」
子ども・子育て新システム検討会議作業グループ	2010 年 3 月～2011 年 10 月	12	「会議の下に『作業グループ』を設置する。作業グループの構成員は、会議の構成員たる府省の副大臣又は政務官及び必要に応じて議長が指名する者」
基本制度ワーキングチーム	2010 年 9 月～2012 年 1 月	20	「子ども・子育て新システムの全体像や子ども・子育て会議（仮称）の運営の在り方等について、上記の関係者（地方公共団体、労使代表を含む負担者、子育て当事者、NPO等の子育て支援当事者等：引用者注）と意見交換等を行う場として」
幼保一体化ワーキングチーム	2010 年 10 月～2011 年 5 月	9	「こども園（仮称）の機能の在り方など、幼保一体化の具体的な仕組みを検討する」
こども指針（仮称）ワーキングチーム	2010 年 9 月～2011 年 6 月	6	「……幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針（こども指針（仮称））を創設する。」とされており、その策定に資するため」