

幼児教育義務化論の変遷とその要点 —「教育を受ける権利」からの再考—

西郷南海子*

滋賀短期大学 幼児教育保育学科（非常勤）

Historical Transition of Discussion about Compulsory Early Education

—Reevaluation from the Standpoint of “the Right for Education” —

Minako SAIGO*

Department of Early Childhood Care and Education, Shiga Junior College

抄録：本論文では、我が国でもたびたび議論されてきた幼児教育の義務化について、1930年代から現代までの議論の変遷を追い、その要点を明らかにする。幼児教育の義務化といっても論者によってその意味する内容はまちまちであり、中でも義務の主体に関しては見解が錯綜している。そこで本論文では、親の義務だけでなく子ども自身もつ「教育を受ける権利」の観点から議論を整理することを試みる。日本における幼児教育および保育をめぐるのは、文部科学省が管轄する幼稚園と厚生労働省が管轄する保育所という、制度上の二元性が大きな問題として論じられてきた。それに対して幼児教育の義務化は副次的なテーマであるように思えるが、幼児教育のもつ公共性について議論を深めることは、今後の幼児教育の発展に必要な不可欠である。

キーワード：義務教育、幼児教育義務化、教育を受ける権利、教育の機会均等、四六答申

1. はじめに

この世に生まれた乳児は、周囲の人々や環境との関わりの中で自我を発達させ、様々な能力を身につけていく。この乳幼児期が子どもの人生にとってかけがえのない価値をもつことはいままでもない。日本では、1876年に最初の幼稚園である東京女子師範学校附属幼稚園が開設され、すでに145年が経過した。託児所を始まりとする保育所も、誕生から約130年経った。その中で幼稚園・保育所に求められるニーズも、社会構造の転換にともない多様に変化してきた。近年、幼児教育の重要性に対しては国際的な注目が集まっており、教育学的、経済学的な視点に加えて、これまでにない多角的な視点から研究が進められている¹⁾。

* E-mail: minako.saigo@st.sumire.ac.jp

ところで、我が国の幼児教育・保育（以下「幼児教育」と総称する）の歴史を振り返ると、たびたび幼児教育の義務化を求める議論が生じている。しかしながら、それらの議論においては興味深いことに、公教育と幼児教育の関係性が正面から論じられることは少なかった。そこで本論文では、我が国における幼児教育の義務化をめぐる言説を整理し、その要点を浮かび上がらせることを目的とする。すでに堀尾輝久が詳しく指摘しているように、近代教育思想において「教育を受ける権利（ないし子どもの学習権）」と福祉国家段階で成立する義務教育の思想は緊張関係にあった²⁾。それは今日でも同様である。日本国憲法 26 条には次のとおり記されている。

すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

これを一読すると、保護者にはその子どもに普通教育を受けさせる「義務」があるということがわかるが、堀尾はこの「『親義務』の中身すなわち、それが第一義的には子どもに対する義務（従って子どもの権利の承認）なのか、国家に対する義務なのかが問われなければならない」とする³⁾。日本でも戦時中は義務教育とは国家に対する義務を意味しており、戦後の民主化を経てその意味は 180 度転換した。しかしながら現在も義務教育の意味について、子どもの教育を受ける権利を起点に考えるということは十分には行われていない。そこで本論文では、この堀尾の問題提起を補助線として用いながら、これまでなされてきた幼児教育義務化論の構造を明らかにしていきたい。

さて、現在日本における幼児教育は制度的に見ると、幼稚園（文部科学省）、保育所（厚生労働省）、認定こども園（内閣府）と、事実上「三元化」されている⁴⁾。「幼保一元化」が叫ばれ、認定こども園が創設されるまでも長い時間がかかったことを考えると、幼児教育の義務教育化はさらに実現が困難に思える。だからこそ議論が深まらなかったということは容易に想像できるが、まず必要なのは幼児教育の義務化ができるかできないかという議論をすることではなくて、幼児教育は我が国の公教育においてどのような位置づけを有し、また義務化されるべきであるならばどのような理由によってなされるのかという点について議論することである。そして、見落としてはならない点は、一般に誤解されがちのように「義務教育」の「義務」とは子どもに課せられている義務ではなく、子どもの「教育を受ける権利」の実現のために、保護者、そして国・地方自治体に課せられているということである。

たとえばフランスでは未就園児に焦点を当てて、2019 年秋に、3 歳児以上の幼児教育を義務化した。2019 年時点で「保育学校」（幼稚園）への 3 歳児以上の就園率はすでに 97%を超えていたが、義務化に踏み切った理由をブランケール国民教育相は次のように述べる。

残りは3%とはいえ、約2万5千人いるので、その数を軽視してはいけません。海外県や移民の多い地域では、保育学校に通う子どもは格段に少ない。午前中だけ、あるいは週に数回だけ通わせる家庭もあって、皆が毎日、朝から夕方まで通っているわけではありません。／全員を通わせるだけで満足することなく、質を担保しないとはいけません。認知科学の最新の研究結果なども考慮すると、語彙レベルの差が格差にもつながっているのです、特に語彙力を増やすことが重要だと思います。その点で、保育学校の時点でフランス語の習得状況を改善できれば、子どもたちは小学校に入る時点で、より平等なスタートラインに立つことができるでしょう [。] ⁵⁾

つまり、フランスでは幼児教育を受けることのできていない「3%」の子どもたちが抱える問題に第一の焦点を当て、言語能力の向上による将来的な格差是正を視野に、幼児教育を義務化したのである。フランスと日本では社会的背景は大きく違うとはいえ、格差是正は初等教育からでは十分な効果を上げられないという見解は重要である。格差は子どもの幸福追求権とも密接に関わる問題である。

では、日本の未就園率（・未入所率）はどれくらいか。2013年度では、幼稚園と保育所合わせた3～5歳の推計未就園児数は20万9786人で、未就園率は6.6%である⁶⁾。この未就園率はフランスと比べると高く見えるが、年齢ごとの未就園率を見るならば、3歳児13.9%、4歳児4.6%、5歳児1.5%と、年齢が上がるにつれて100%近くまで上昇している。したがって大きな問題はないようにも見えるが、未就園の内実について調査した可知悠子によれば、家庭の経済的状況、親の国籍、子どもの発達問題などによって未就園になる可能性が高まるという⁷⁾。幼稚園や保育所の利用はもちろん任意であるが、社会的な支援をより必要とする子どもたちが支援を受けられない環境にあるということについて、私たちは認識を新たにしなければならない。

ここでは未就園の問題を取り上げたが、未就園を解決する方法が幼児教育の義務化であると筆者は主張するつもりはない。しかしながらこれまで日本では、未就園児の問題に現れているように、小学校入学前の子どもたちの「教育を受ける権利」の保障についての議論が十分ではなかった。一方でたびたび幼児教育義務化が主張されてきたものの、論者によって「義務」の内容はまちまちであり、公教育における幼児教育の位置づけが明確になったとはいえない。したがって本論文では、それらの錯綜を整理し、今後の幼児教育のあるべき姿を考察するための一助としたい。

2. 幼児教育義務教育化論の変遷

本章では、幼児教育義務化論の中でも3つの時期に焦点を当てる。戦前（1930年代～40年代）、高度経済成長期（1960年代～70年代）、そして2000年代と区分するが、社会構造が大きく異なるにも関わらず、幼児教育の義務化を求めるロジックは「教育の機会均等」に力点を置き、類似性が見られる。

2.1 戦前（1930年代～40年代）

大正時代から昭和初期にかけては、保育研究団体がいくつも結成され積極的に活動した。本節では主に野中弥世の研究を取り上げてその主張を追う。野中によれば、昭和初期に「繰り広げられた幼児教育義務化論が戦後の幼児教育義務化論や保育普及運動の動向の素地となっているものと多分に考えられる」⁸⁾。1932年の満州事変を契機に「国家の軍国主義体制は次第に保育界にも影響を及ぼすようになっただけで、1938年に教育審議会によって「国民学校、師範学校及び幼稚園に関する答申」が出され「国民教育の基礎としての幼児教育の普及発達が必要」とされたことが、各保育研究団体が幼児教育義務化論を提唱するきっかけとなった。

当時活発に研究を行っていた団体の主張を見ていこう。まず、倉橋惣三をリーダーとする「日本幼稚園協会」は、「国民教育の元に幼稚園と小学校の連関の必要性を訴え、あらゆる目的をもって作られてきたそれまでの幼稚園から国民錬成のための国民幼稚園へと発展させていく重要性」を訴えた。これは小学校教育の義務化に幼稚園も連なろうとするものであったといえる。小学校教育に関して補足するならば、国民学校令（1941）の制定により、それまで認められていた「家庭学習」による就学義務の代替という特例措置は撤回された⁹⁾。義務教育制度が発足したのは小学校令（1886）だが、国民学校令の制定までは家庭において尋常小学校の教科を修めることができるという規定があったのである。こうして「国家への義務」としての就学が強化されていった。

また、「関西連合保育会」では、軍需産業の拡大と託児需要の高まりを受けて、「従来の託児所の役割を多分に加味する幼稚園の必要性」を訴え、「全国民の幼児を平等に保育する」という立場から幼児教育の義務化を訴えた¹⁰⁾。興味深いことに、これらの団体の主張には、幼小連携や、幼保一元化といった今日に続くテーマがすでに現れているのがわかる。さらに「全国保育連盟」や「保育問題研究会」は、貧富の差を是正するために幼保一元化を目指し、後者に至っては「（当時の）階層的社会への批判を込めて、戦争による生産拡充の責務を負っている国民の要望を満たす国民的保育制度を確立させるための幼児教育義務化を提唱した」。

こうして概観すると、軍国主義的なねらいから幼児教育が国民教育の基礎に位置づけられたのであるが、保育研究団体はそのねらいを引き受けつつも、それを十全な形で実現するためには幼児教育の義務化が必要であるとして、従来の要望を盛り込んでいったことがわかる。つまり「保育界のあらゆる期待を含み込んだ義務化論は、その国家社会情勢に影響されつつもその状況を利用する形で、保育関係者達为实现させようとしたもの」であった¹¹⁾。当然、戦局の悪化の中でこれらの活動は中断を迫られるのであるが、戦後それらの主張がどのように再燃していったか次節で見ていく。

2.2 1960年代～70年代

第二次世界大戦後は、教育基本法、学校教育法、児童福祉法（いずれも1947年）が相次いで制定され、子どもの教育と福祉を支える土台作りが進められた。内閣総理大臣の諮問機関である「教育刷

新委員会」では、委員の一人である倉橋惣三が5歳児の就園義務化や幼保一元化を提案したが、この段階では文部省からは統一した見解が提出されることはなかった¹²⁾。

1960年代から70年代にかけては、児童数の増加にともなって幼稚園と保育所の増設が急務となり、幼児教育義務化の必要性について民間だけでなく省庁レベルでも活発な議論が繰り広げられた。本節ではこれらの行政文書を主に検討していく。この時期に飛び交った義務教育化論は、小学校の就学年齢を引き下げるとする案と、幼稚園教育を義務化するという質的に異なる2種類に大別できるが、それらの中にも多様な案が存在した(表1)。

表1 1960年代～70年代の幼児教育義務化論の類型。

小学校の就学年齢を引き下げるとする案	(1) 現行の学制のまま、就学年齢を5歳にするという考え方。
	(2) 現行の学制を変え、5, 6歳児を収容する別の幼児教育機関を設置するという考え方。
	(3) 現行の学制を変え、4歳児から7歳児までを収容する別の幼児教育機関を設置するという考え方。
幼稚園教育の義務化	(4) 現行制度のまま、4歳児からの幼稚園就学を義務化するという考え方。
	(5) 現行制度のまま、5歳児の幼稚園就学を義務化するという考え方。
	(6) 現行制度のまま、希望するすべての幼児が就学できる幼稚園を公共(国・地方公共団体)の義務として設置する考え方。

柳原(1970, p. 62), 竹内(1981, pp. 279-280)を元に西郷が作成。

このようにバリエーション豊かな議論が行われた背景には、幼児教育施設がまさに普及の途上であったということが挙げられるだろう。

文部省と厚生省は、幼稚園と保育所の増設の中でお互いの機能の違いを明確にしていった。1963年10月に文部省と厚生省は連名で、都道府県に対して異例の「共同通達」を発した。短い通達なのでその全文を転載する。

「幼稚園と保育所との関係について」

一 幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は、「保育に欠ける児童」の保育(この場合幼児の保育については、教育に関する事項を含み保育と分離することはできない。)を行なうことを、その目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。現状においては両者ともその普及の状況はふじゅうぶんであるから、それぞれがじゅうぶんその機能を果たしうるよう充実整備する必要があること。

幼児教育義務化論の変遷とその要点

二 幼児教育については、将来その義務化についても検討を要するので、幼稚園においては、今後五歳児および四歳児に重点をおいて、いつそうその普及充実を図るものとする。この場合においても当該幼児の保育に欠ける状態があり得るので保育所は、その本来の機能をじゅうぶん果たし得るよう措置するものとする。

三 保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年齢の幼児のみを対象とすること。

四 幼稚園と保育所それぞれの普及については、じゅうぶん連絡のうえ計画的に進めるものとする。この場合、必要に応じて都道府県または市町村の段階で緊密な連絡を保ち、それぞれ重複や偏在を避けて適正な配置が行なわれるようにすること。

五 保育所に入所すべき児童の決定にあたっては、今後いつそう厳正にこれを行なうようにするとともに、保育所に入所している「保育に欠ける幼児」以外の幼児については、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入園するよう措置すること。

六 保育所における現職の保母試験合格保母については、幼稚園教育要領を扱いうるよう現職教育を計画するとともに、将来保母の資格等については、検討を加え、その改善を図るようにすること。

明治以降の幼児教育行政において、文部省と厚生省は連携協力するということがほとんど見られなかった。この共同通達はきわめて異例のことであった。そしてここで表明された内容が今日も続く幼保二元制度に大きな影響を与えているのである。義務教育化を視野に入れつつも両者の機能の違いを明確化するという姿勢は、「保育」の定義にも及んだ。共同通達の「一」において「幼児の保育については、教育に関する事項を含み保育と分離することはできない」と記された背景には、「厚生省が幼保一元化議論の中で優位に立つために保育の概念を『教育を含む』と表記した」ことが指摘されている¹³⁾。

教育改革を求める声に対して、文部省サイドも独自の提案をした。1966年6月には中村梅吉文部大臣が、就学年齢を5歳に引き下げることを含めた学制の再検討を希望すると発言した。これはあくまでも中村梅吉の「個人的見解」であったが、「戦後の六・三・三制の単線型教育制度への批判が出て、教育改革論がくすぶっていた時」でもあったため¹⁴⁾、こうした議論が念頭にあったといえる。興味深いことに中村は、幼稚園には私立が多いためこれらへの就学を義務化することは困難であるとして、小学校への就学を1年引き下げる構想を持っていたという点である。つまり本論文の表1「戦後の幼児教育義務化の類型」に沿って考えると、小学校就学年齢の引き下げは、それ自体の必要性だけでなく、幼稚園教育の義務化が制度上困難であるという事実の裏返しであったともいえる。

さらに1971年7月には、中央教育審議会（以下「中教審」と表記）は「初等・中等教育の改革に関

する基本構想思案」を発表した。これは文部大臣による諮問「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本施策」（1967年）に応えるものであり、中間報告を経て昭和46年に発表されたことから「四六答申」と呼ばれている。中教審は四六答申を、明治初年と第二次大戦後に行われた教育改革に次ぐ「第三の教育改革」と位置付け、「学校教育全般にわたる包括的な改革整備の施策を提言している」とする（学制百二十年史編集委員会）。四六答申は幼児教育から大学までの学校教育について「総合的に」扱ったものであるため、幼児教育について詳細な記述があるわけではないが、幼児教育義務化に向けた行程案が示されている。

まず中教審は「初等・中等教育改革の基本構想」として、「現在の学校体系について指摘されている問題の的確な解決をはかる方法を究明し、漸進的な学制改革を推進するため、その第一歩として次のようなねらいをもった先導的な試行に着手する必要がある」（下線部引用者）とし、「(1) 4, 5歳児から小学校の低学年の児童までを同じ教育機関で一貫した教育を行うことによって、幼年期の教育効果を高めること」と提起している。そして、その先導的な試行のねらいは「幼年期の集団施設教育のさまざまな可能性を究明するためであって、現在の幼稚園と小学校の教育の連続性に問題のあること、幼年期のいわゆる早熟化に対応する就学の始期の再検討、早期教育による才能開発の可能性の検討などの提案について、具体的な結論を得ようとするものである」とする¹⁵⁾。しかしながら、中教審は次のように補足する。「そのような試行は、その性質上、今後相当長期間にわたって特例的に実施され、その成果について結論を得るまでにはかなりの年月がかかるとみなければならない。したがって、幼児教育の中心である現行の幼稚園に対しては、適切な振興方策を講ずる必要がある。現に幼稚園入園に対する国民の要請は強く、就学前教育として均等な教育の機会を望む声はきわめて高い。その普及率の地域的な格差を解消し、すみやかに機会均等をはかるため、希望するすべての5歳児の就園を第1次の目標として、幼稚園教育の拡充を促進する必要がある」（下線部引用者）。つまりここでは、幼児教育の義務化と機会均等は別の事柄であり、まずは後者から実現していくというのが中教審の方針である。そのことは、四六答申の後半部分にある「教育の機会と教育条件の保障に関する総合的な施策」でも同様である。

教育の機会均等をいっそう徹底するため、就学前教育および後期中等教育の段階まで義務教育の年限を拡張すべきだとの意見がある（引用者注：意見A）。本審議会としては、国民に就学の義務を課することは、その教育の目標とするものが全国民の教育として必須のものであり、すべての者に例外なくその履修を求める必要があり、その実施によって就学上・財政上その他の点に重大な支障が生じない場合に限るべきであると考え（引用者注：意見B）。したがって、就学前教育については、将来、その普及と内容の充実および基本構想Ⅰの1による先導的試行の成果を見定めよううえで、これを義務教育とする必要性と可能性を検討すべきである〔以下省略〕。（下線部引用者）

ここでは、教育の機会均等を求める意見 A が紹介されているが、上で見てきたように「機会均等」が「地域的な格差の解消」を指すのであれば、それは中教審自身が述べているように義務化を経由せずとも可能なことである。あるいはこの意見 A が、国や地方自治体の設置義務を求めるものであるならば、「国民に就学の義務を課する」というもの（意見 B）ではないことは明らかである。したがってここでは中教審は、意図的なのかいずれにせよ、義務の主体を混同していると言わざるをえない。このように 1960 年代から 70 年代にかけては幼稚園・保育所の整備拡大を背景に、幼児教育の義務化をめぐる省庁レベルでも活発な議論が行われたのであったが、義務の主体は曖昧なままであった。その一方で、国や地方の設置義務は「事実上」認められていくという経過をたどった。しかしながら、幼児教育施設が一定の普及を達成すると、義務化の議論自体が空洞化していく様子を次節で見ていく。

2.3 2000 年代

2006 年には教育基本法の改正が行われ、義務教育に関する条項も大幅に書き換えられた。9 年とされていた義務教育期間が削除され、将来的な延長可能性も視野に入れて学校教育法に委ねられた¹⁶⁾。さらに義務教育の目的についての規定や、国および地方自治体の責任についての規定も新設された。

表 2 旧新教育基本法における対比（下線部引用者）

旧教育基本法	第四条 国民は、その保護する子女に、 <u>九年の普通教育</u> を受けさせる義務を負う。
新教育基本法	第五条 国民は、その保護する子に、 <u>別に法律で定めるところにより</u> 、普通教育を受けさせる義務を負う。

このように法文上は、幼児教育の義務化へ道が開かれたように見えるが、その必要性は社会全体で共有されていたとは言いがたい。前後するが、2005 年の「義務教育に関する意識調査報告書」（文科省委嘱調査）では、小学校への就学年齢を 5 歳に引き下げることに賛成は、保護者 1.4%、一般教員 1.5%と極めて少ない¹⁷⁾。2000 年代は中教審の答申でも、幼児教育の義務化については消極的な姿勢が続いている。

新しい時代の義務教育を創造する（2005 年 10 月 26 日、中央教育審議会答申）（抄）

このほか、幼稚園や高等学校を義務教育の対象とするなど義務教育の年限を延長するべきとの意見、義務教育への就学年齢を引き下げ 5 歳児からの就学とすべきとの意見なども出されたが、これらについては、学校教育制度全体の在り方との関係など慎重に検討すべき点があること、義務教育に関する意識調査の結果ではこれらの事項について賛成する割合が全体として低かったことなども踏まえ、今後引き続き検討する必要がある。（下線部引用者）

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（2007年3月10日，中央教育審議会答申）（抄）

義務教育の年限については，これを延長すべきとの意見も出されたが，現在の制度は国民の間に定着しており，延長する場合には多額の財政負担が必要となることから，国民的合意を要する事項である。このため，学校教育制度全体の在り方も踏まえ，長期的な視点で検討する必要がある。（下線部引用者）

ここで問題なのは，中教審が幼児教育の公共的な性質に基づいて義務化について議論するのではなく，「国民」の合意が得られていないことに論点を移している点ではないだろうか。もちろんあらゆる改革は「国民」のニーズがあってこそ成り立つのであるが，上記の引用部分からは中教審が幼児教育の義務化について議論を深める姿勢を後退させているようにも見える。そのことは文科省が設置した「今後の幼児教育の新興方策に関する研究会」でも同様である。同研究会では幼児教育の義務化は論点の一つであるとしながらも，次のように述べている。

しかしながら，現状においては，保護者が幼児を施設に通わずに教育を行うことを一律に否定して，施設での教育を制度として義務付けることについては，国民的な合意が得られているとは言い難い。¹⁸⁾（下線部引用者）

ここでは「義務化」の内容が，保護者が家庭で教育することを否定するものとして非常に狭く限定されている。保護者のもつ義務を「国家に対する義務」であるかのように書くことは，かえって子どもがもつ教育を受ける権利への理解を妨げている。上記の同研究会引用文では，いわば「国家に対する義務」にあえて回帰した上で，国民的な理解が得られないとするのは，ロジックの構築方法として不適切であろう。2000年代は幼児教育施設に関しては一定の「機会均等」が達成されたあとなので，1970年代のように「機会均等」を義務教育化論の柱にする必要がないのであるが，施設設置数としての「機会均等」の議論を超えて，さらなる質的な「機会均等」に向けた議論を深めていく必要があるだろう。

3. おわりに——「教育を受ける権利」という観点から

本論文では，我が国における幼児教育義務化論の変遷を，1930年代～40年代，1960年代～70年代，2000年代の3つに区分して考察した。戦前と戦後では，国家に対する義務としての義務教育から子どもの権利としての義務教育へと考え方が180度転換したにも関わらず，両者の幼児教育義務化論には共通点が見られた。それは子どもたちの「機会均等」すなわち幼児教育施設の普及のために幼児教育を義務化しなければならないという思考である。当時はまだ幼児教育施設の普及途上であったため，子どもたちの「機会均等」が主に施設数の文脈で論じられたことはやむを得ない面があるが，子ども

自身がもつ教育を受ける権利を起点に議論を構築しなかったことは、以降の幼児教育義務化論の空洞化につながっているといえるだろう。

今日においてもなお「義務教育」にまつわる誤解は根が深い。たとえば社会学者の古市憲寿は『保育園義務教育』において「『義務教育』にはみんなが従う」と主張している。古市は、根強い三歳児神話に抗うために「『保育園』も『義務教育』とすれば、『国が言うから仕方なく保育園に行かせている』という言い訳を誰もが堂々と使うことができる」という¹⁹⁾。では果たして古市のこの提案は突飛なものであろうか。本論文をご覧の方にはお分かりのように、幼児教育義務教育化をめぐる議論ではたびたび、義務を課す主体が国で、課される客体が保護者・子どもであるという転倒が見られた。そして、義務を課されることと引き換えに自ら（保育者・母親・子ども）の地位向上を獲得しようとする点でパラレルなのが、戦前の保育諸団体の義務化論と古市の義務化論である。こうして、他の目的を達成するための手段として幼児教育の義務化を求めることが、義務化の中身（すなわち子どもの権利）についての議論が深まらなかった大きな要因の一つだったのではないか。

戦前の国家に対する義務としての義務教育観は、敗戦を経て法文上は転換することになるのだが、親に課される義務が何に由来するのかが依然として明確にならなかった。すなわち保護者に「義務を課するのは国なのか、あるいは子ども本人なのか、判然としない」のである²⁰⁾。実際に、日本国憲法や教育基本法の制定過程でも義務の主体をめぐる討論があった。教育基本法案委員会では「義務教育は、国民の義務ではなく国家の義務ではないか」という質問も出ている²¹⁾。それに対する政府答弁も、「国民の立場から権利があると同時に、また九年の普通教育を受ける義務教育を負うというふうにしたのであります」となっており、権利と義務の主体を明言することを避けている。

一方で、子どもの権利を起点に義務教育を構想すると、明快な整理が可能になる。すなわち公教育とは、子どもの権利に対する「親義務」の「委託ないし共同化（私事の組織化）」として構想されるのである²²⁾。親義務の共同化の延長に公教育を構想するというのは、議論における「子どもか親か」「子どもか国か」という二律背反を抜け出す道である。もちろん私たちの多くの生活の中には、所与のものとして国家があり、義務教育制度がある。したがって親義務の共同化の延長として公教育を構想することはたやすいことではなく、むしろ公教育による子どもへの抑圧についての側面も看過できないが²³⁾、共同化としての義務教育は問題の錯綜を解決するために必要な思考上の補助線となるであろう²⁴⁾。

子どもは一人では生きられないが、保護者もまた一人きりでは子育てをすることが難しい。今日の日本では「ワンオペ育児」が当たり前となり、多くの保護者が疲労や孤独に悩んでいる。すべての子どもたちにより豊かな生活環境を用意するために、幼児教育・保育の公共性を再考することは必要不可欠な作業である。本論文冒頭では、例として未就園児が置かれている深刻な状況について触れたが、子どもたちは教育を受ける権利をもっている、子ども一人でそれを行行使することはできない。そこをサポートするのが保護者の役割であるが、その役割が果たせない状況にある保護者もいる。そうし

た環境にある子どもをいかに「共同性」によって支えていくのか。単に施設数の充足だけでなく、質的な面からも教育の機会均等について考察することが今後の課題である。

謝辞

新型コロナウイルス対策によって大学図書館の使用が制限されている中、筆者のために文献のコピーを行ってくださった高谷掌子さん（京都大学教育学研究科博士課程）に心より感謝申し上げます。

註

- 1) ヘックマン, ジェームズ J. (2015) 大竹文雄, 古草秀子訳『幼児教育の経済学』東京経済新報社. = Heckman, James J. (2013) *Giving Kids a Fair Chance*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- 2) 堀尾輝久 (1971) 『現代教育の思想と構造』岩波書店, p. 166.
- 3) 同上書, p. 188.
- 4) 山内幸紀 (2010) 「日本における幼児教育・保育改革：2000年代を中心とする『幼保一元化』議論」『研究年報社会科学研究』山梨学院大学大学院社会科学研究所, p. 41.
- 5) 「義務教育を3歳から、その狙いは？ フランスの教育大臣に聞いた」The Asahi Shinbun GLOBE+, 2020年7月5日, <https://globe.asahi.com/article/12514081>, 2020年10月7日閲覧.
- 6) 厚生労働省「就学前教育・保育の実施状況（平成25年度）」https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/02siryou.pdf, 2020年10月7日閲覧.
- 7) 可知悠子 (2019) 「社会的不利や健康・発達の問題が3, 4歳で保育園・幼稚園等に通っていないことと関連——約4万人を対象とした全国調査の分析から——」<https://www.kitasato.ac.jp/jp/news/20190327-01.html>, 2020年10月7日閲覧.
- 8) 野中弥世 (1998) 「わが国幼児教育義務化論の系譜—昭和初期の保育研究団体を中心に—」『教育学研究紀要』中国四国教育学会, 第44巻, 第1部, p. 530.
- 9) 下村哲夫 (1998) 「義務教育巻の転換」『教育制度学研究』日本教育制度学会, 第5号, p. 13.
- 10) 野中, 前掲書.
- 11) 同上書, p. 532.
- 12) 竹内通夫 (1981) 『現代幼児教育論史』風媒社, pp. 287-288, p. 290.
- 13) 小山優子 (2016) 「幼稚園・保育所・認定こども園における保育内容の捉え方—養護・教育・保育の概念の史的変遷から—」『島根県立大学短期大学部松江キャンパス研究紀要』Vol. 55, p. 44. 文科省に対して優位に立とうとする厚労省の考えを鮮明にしているのは当時の厚生省児童局長・黒木利克の次の言葉である。「厚生省の立場でいえば、保育所は幼稚園の代用はできる、大は小を兼ねると、しかし小は大を兼ねられない。幼稚園は幼児教育の機能しかないの、保育所の働きはできないのだという結論になる」（小山, 2016, p. 44）。一方で、黒木の姿勢については、単なる省庁の覇権争いにとどまらない、先進的な福祉観に裏打ちされていたと

幼児教育義務化論の変遷とその要点

する見方もある(野澤正子 [1999] 「黒木利克の家庭対策と『松田・黒木論争』」『社会問題研究』大阪府立大学社会福祉学部, 第 48 卷, 第 2 号, pp. 1-17)。

- 14) 竹内, 前掲書, p. 297.
- 15) このように発達の早期化を根拠にする早期教育に対して, 酒井朗は注意を促す。「発達の早期化・前掲化に基づいて, 早期教育やカリキュラムの前倒しを目指そうとする主張は, より上位の学校教育の段階がより高度であり, それを早く受けさせる方が子どもの人格の完成にとって意味があるという仮説に立っている。しかし, それはより下位の学校段階の教育の意義を軽視している」(酒井朗 [2014] 「教育方法からみた幼児教育と小学校教育の連携の課題」『教育学研究』日本教育学会, p. 391.)。
- 16) 教育再生実行会議 (2014) 「今後の学制等の在り方について (第五次提言)」 p. 2.
- 17) 文部科学省 (2005) 「義務教育に関する意識調査報告書」https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/gijiroku/05072201/s002_2.pdf, p. 26, 2020 年 11 月 3 日 閲覧.
- 18) 今後の幼児教育の新興方策に関する研究会 (2009) 「幼児教育の無償化について (中間報告)」 p. 14.
- 19) 古市憲寿 (2015) 『保育園義務教育化』小学館, p. 162.
- 20) 下村, 前掲書, p. 7.
- 21) 政府答弁は以下の通り。「憲法二十六条を受けて, 憲法の内容を裏づけてそれぞれの国民の立場から書いたわけではありますが, 国民の立場から権利があると同時に, また九年の普通教育を受ける義務教育を負うというふうにしたのであります」(1947 年 3 月 14 日, 衆議院・教育基本法案委員会)。
- 22) 堀尾, 前掲書, p. 216.
- 23) 原聡介 (1979) 「近代教育学のもつ子ども疎外の側面について—『子どもの権利』の問題の一視点」『教育学研究』日本教育学会, 第 46 卷, 第 4 号, pp. 17-26.
- 24) 本論文では, 執筆にあたって次の 3 つの論文も参考にした。江幡裕 (2014) 「義務教育における無償制という課題—方法論的な視点からの問題提起—」『教育制度学研究』日本教育制度学会, 第 21 卷, pp. 40-55. 上野辰美 (1969) 「幼児教育義務化の諸課題」『教育学研究』日本教育学会, 第 35 卷, 第 3 号, pp. 35-45. 柳原昇 (1970) 「幼児教育の義務化」『大阪教育大学紀要』第 19 卷, 第 IV 部門, pp. 59-66.