

戦後日本における「幼児教育の義務化」・「就学年齢引き下げ」論の展開に関する歴史的研究

Historical Studies on Development of the Argument about
"Mandatory Policy on Early Childhood Education" and "Reduction of the School Age" in Postwar Japan.

齊藤杏奈（さいたま市立中尾小学校）
Anna SAITO

概要

幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論は、戦後を通じて行われていた。しかし、幼児教育を義務化したり、義務教育の始期を満6歳から引き下げたりすることはなく、現在に至っている。以上のことから、なぜ戦後日本では義務教育の始期を満6歳のまま変えずにいるのか明らかにする必要がある。本稿はこのような問題関心から、戦後通じて議論されてきた幼児教育の義務化・就学年齢引き下げが実現されていない要因を明らかにすることが目的である。

結論として、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げよりも、義務教育の施行・整備や「幼保無償化」が優先されたことを明らかにした。

キーワード：幼児教育，義務化，就学年齢引き下げ，義務教育

Abstract

Discussions on compulsory early childhood education and reduction of the school age were held throughout the postwar Japan. However, it has not made early childhood education compulsory or lowered the start of compulsory education from the age of six, and it continues to this day. From the above, it is necessary to clarify why the beginning of compulsory education in postwar Japan remains unchanged at the age of six. The purpose of this paper is to clarify the factors that have not realized the compulsory early childhood education and the reduction of the school age, which have been discussed throughout the postwar period.

In conclusion, it was clarified that the execution and maintenance of compulsory education and "Progressive Introduction of Free Early Childhood Care and Education" were prioritized over the compulsory early childhood education and reduction of school age.

Keywords : early childhood education, mandatory policy, reduction of the school age, compulsory education

1. はじめに

現在、日本では学校教育法第17条によって、満6歳から満15歳までの子に教育を受けさせる義務を保護者に課している。本稿が扱うように、戦後を通じて幼児教育の義務化や、就学年齢の引き下げを求める文書があるにも関わらず、制度化されていない。また、幼児教育を義務化する国や、義務教育の始期を5歳とする国も存在している。これに対し、なぜ日本の義務教育の始期は満6歳のまま変わらなかったのか。

本稿は前掲の問題関心から、幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げが実現されなかった要因を明らかにすることを目的とする。そのため、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論が行われた時期である、1940年から1950年代、1960年から1970年代、2000年以降に時期を分けて検討する。

2. 課題設定

2.1 先行研究の批判的検討

幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げの議論に関する先行研究としては、松島 (2015)、加藤 (1995) (2021)、西郷 (2021) がある。松島 (2015) は、戦後教育改革期に、幼稚園や保育所の義務制が「将来的な課題」として位置づけられていたことを明らかにした¹。加藤 (1995) (2021) は、「米国教育使節団に協力すべき日本側教育委員会の報告書」を発端²とした、教育刷新委員会 (以下「教刷委」) による幼稚園の義務制をめぐる議論の過程を検討している。同報告書について、教刷委は議論を重ねたが、最終的には4.2で扱う「建議漏れ」という事態になった。その理由として加藤は、「幼稚園義務化問題に向き合う当事者の感覚のズレ」が挙げられるとした³。西郷 (2021) は、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論を、戦前 (1930 から 1940 年代)、高度経済成長期、2000 年代の三期に区分して検討している。西郷は、高度経済成長期に提案された案が「義務の主体を混合している」⁴ことを指摘した。

これらの先行研究に共通する限界として、幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げに関する提案が、それぞれなぜ実現されなかったのかを通時的な視角から明らかにしていないことが挙げられる。加藤は、教刷委の議論において、委員と事務局の「感覚のズレ」が「建議漏れ」を招いたとしており、同委員会の委員があたかも一枚岩であったかのように検討している。また、「建議漏れ」後については、松島が学校教育法での幼児教育の位置づけを検討しているが、新聞報道など教育関係者以外の反応については扱っていない。西郷は幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論について、教刷委以外の議論も検討しているが、要点を整理したのみである。そして、管見の限り 2000 年代の議論を、議事録等の一次資料を用いて検討している先行研究はない。

幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに言及した公的文書には、教刷委、中央教育審議会 (以下「中教審」)、教育再生実行会議 (以下「実行会議」) の文書がある。本稿では、それぞれがなぜ実現されなかったのかを明らかにするため、教刷委が提案した内容以外も検討する。そして、なぜ幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する提案がなされたのか、それらがなぜ実現されなかったのかについて、議事録等を用いて検討する。

2.2 問いの提出

本稿の問いは、以下の三つである。第一に、「なぜ、米国教育使節団に対する日本側教育委員会報告書の義務教育 10 年制案が実現されなかったのか」(4)、第二に、「なぜ、1971 年に出された中央教育審議会答申『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的施策』にみられる、『幼児学校』構想が実現されなかったのか」(5)、第三に、「なぜ、2014 年 7 月の教育再生実行会議第五次提言において、幼児教育の義務化のための幼児教育・保育の無償化が提言されたにも関わらず、義務化が実現されなかったのか」(6) である。

3. 日本における義務教育制度

現在日本では、日本国憲法第 26 条、教育基本法第 5 条、学校教育法第 2 章で義務教育について規定している。本章では、本稿での検討の前提として、日本における義務教育制度について、以下の三つを整理しておきたい。

第一に、義務教育の要件である。義務教育の要件の通説としては、①保護者に普通教育を受けさせる義務を課すること⁵、②義務教育の機会を保障し水準を確保するため、国・自治体の双方が役割分担・相互協力をする⁶、③無償であること⁷、の三点である。

第二に、義務教育の年限及び始期である。1872 年の学制では、学校教育に通う年限を (上限) 8 年間としていた。義務教育の年限は、日本における義務教育の誕生時期について通説とされる⁸ 1886 年の第一次小学校令で 4 年間と短縮され、1890 年の第二次小学校令では 3 年又は 4 年間と変更された。その後、1907 年の第四次小学校令で 6 年間、1941 年の国民学校令では 8 年間に延長され、戦後の学校教育法では 9 年間と規定された (現第 16 条)。このように、学校教育に通う年限、義務教育の年限には変化があるものの、学校教育や義務教育を受ける始期は、「6 歳」のまま変更されることがなかった。

第三に、義務教育の方法である。義務教育の方法には、「(普通)教育義務」と「就学義務」の二種類がある。「(普通)教育義務」とは、教育の場を特定せず、子供の教育を保護者に義務付けるものである。「就学義務」とは、子供を特定の教育機関・施設へ就学させることを義務付けるものである⁹。現在日本では、学校教育法第17条で、保護する子を小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校(前期課程)特別支援学校(小学部、中学部)に就学させる義務を保護者に課しているため、就学義務制が採用されている。

以上、日本における義務教育制度を整理した。次章以降では、なぜ幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げに関する提案が実現されなかったのかを検討していく。

4. 米国教育使節団来日後：1940年代から1950年代

4.1 前史

本節では、日本側教育委員会が提案した内容と、米国教育使節団(以下「使節団」)が提案した内容を整理する。

第一の提案は、日本側教育委員会が1946年2月下旬に提出した、「使節団に協力すべき日本側教育委員会の報告書」である。GHQの要請に基づいて設置され¹⁰、教刷委の前身¹¹であった同委員会は、「満四才より六才に到るまで二年間を幼稚園教育の期間とし、満五才より六才に至る一ヶ年間を出来るならば義務制にすること」と意見した。「義務制」という文言が使われている項目は幼稚園、小学校、初級中学校(中学校)のみである¹²。しかし、幼稚園は「出来るならば」とされており、幼児教育の優先順位は、小学校、中学校より低かったと考えられる。

第二の提案は、使節団によるものである。使節団は1946年3月31日に提出した「米国使節団報告書」で、「児童の成長発達の確実な原則から見て、学校施設を更に年少の児童にまで及ぼすことの賢明なことが分る。正規の学校制度に必要な改革が行はれ、適当な経費が支給される時が来たら、育児場や幼稚園をもっと多く設けて、これを小学校内に組み入れるやう勧める」¹³と報告した。日本側教育委員会は満5歳からの一年間を「義務制」にすることを提案し、使節団は幼児教育施設が普及した後小学校に組み入れることを提案した。

このように、日本側と米国側で教育改革に対する考えに差がある中、1946年8月に教刷委が設置された。次節では、前身たる日本側教育委員会の考えが受け継がれたと考えられる教刷委の、幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げに関する提案内容がなぜ実現されなかったのかについて検討する。

4.2 教刷委：「5歳児就園義務化」論

教刷委には、全委員が参加する総会の他に特別委員会が設けられ¹⁴、幼児教育を含めた「下級学校体系に関する事項」は、第二特別委員会(以下「二特」)が担当した。二特の委員は、表1の通りである。

二特で幼児教育に関係があると思われる委員は、戦前・戦後を通して日本の保育界の中心人物として活躍していた¹⁵倉橋惣三のみである。幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する提案は、二特が建議に組み込もうとしていたのにも関わらず、1946年10月25日の第一回建議に組み込まれなかった。しかし、1947年12月8日に第八回建議として第一回建議に追加された。そのため、4.2.1では、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する提案が、なぜ建議漏れしたのかを検討する。4.2.2では、建議漏れした提案が、なぜ建議として追加されたのか、そして、なぜ幼児教育の義務化・就学年齢引き下げの提案が実現されなかったのかを検討する。

表1 教刷委二特委員

名 前	期 間	所属 (1952年3月1日現在)
◎戸田 貞三	1946年9月27日～1952年3月1日	東京大学名誉教授
有賀 三二	同上	小平中学校長
関口 鯉吉	同上	元文部省社会教育局長
菊地 龍道	同上	都立日比谷高等学校長
山極 武利	同上	常盤小学校長
牛山 栄治	同上	牛込第一中学校長
佐野 利器	同上	東京大学名誉教授
倉橋 惣三	同上	元お茶の水女子大学教授
城戸 幡太郎	1946年9月27日～1947年1月14日	-
鈴木 静穂	1946年11月13日～1952年3月1日	元都立農芸高等学校長
大館 龍祥	同上	元都立第一女子高等学校長
稗方 弘毅	1947年10月10日～1952年3月1日	元和洋女子専門学校長
児玉 九十	同上	元明星高等学校長

註：◎は主査を表す。

出所：文部省（1952）pp.124-140, 日本近代教育史料研究会編（1995）p.90より筆者作成。

4.2.1 第一回建議

教刷委において、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する発言が最初に見られたのは、1946年10月18日に行われた第7回総会である。第7回総会で戸田貞三から、幼稚園の一年間を義務制とする提案があった¹⁶が、他の委員から応答はなかった。

幼稚園の義務制について具体的な発言が見られたのは、1946年10月25日に行われた第7回二特である。ここで倉橋は、以下のように発言した。

今日の民主主義的な性格を作って行くことを教育の手段目的とした場合に・・・今日の就学よりももう少し早くからそういう趣旨に基く教育指導を与えて行くという必要があると思う・・・一年は出来たならば義務にということを考える・・・必ず総ての子供が均霑し得るような普遍性を与えたい。従って或種の子供だけがこういう教育を受けるということでなく、所謂機会均等も又十分に実施されるようにしたい・・・(方法はともかく=引用者) 先ず茲のところでは保育として一年を義務制にしたい。

就学前1年を義務制にするという点に関しては、前項で触れた日本側教育委員会が提案した内容と同じである。倉橋は、機会均等について繰り返し発言していることから、倉橋は幼児教育・保育の機会均等を重視していたと考えられる。この後、倉橋の意見に対して、関口鯉吉、城戸幡太郎¹⁷、山極武利が賛成の意を述べた。しかし、第7回二特では、この問題に関して議論されないまま新制中学校の話へ移行した。

また、第7回二特では総会に提出する中間報告¹⁸の作成が行われた。ここで、倉橋の提案が含まれていない中間報告案に対して、特殊教育のみにしか異議が申し立てられず、発案者である倉橋も意見しなかった。加えて牛山栄治が、6・3・3制の上の3年が決まらないうと、幼児教育の内容の問題に入ることができないうと発言した¹⁹。

そして、同日の午後に行われた第8回総会では、二特の中間報告とその討議が行われたが、倉橋は出席していなかった。戸田は報告前に、国民学校初等科の6年間を変更する考えはないとしたうえで、①幼稚園を一つの学校体系の中に加えること、②出来るならば満5歳から満6歳までの1年間を義務制にすることが、二特の考えとして挙がっていると発言した。この意見に対し国民学校を5歳まで引き下げて中学を4年間にするのはどうかという質問があったが、この質問には反対意見が見られた。これに対し戸田は、現段階では中学校を3年間とし、国民学校初等科より下の問題を「今後研究していく」とし、第7回二特で話し合われたこととは異なる発言をした。最終的に委員長の南原繁が、6・3制の議論を優先させることを確認し、賛成多数で支持された²⁰。

第8回総会の内容の報告が、1946年10月30日の第8回二特で行われた。幼稚園の義務化は先送りされたが、倉橋は幼稚園として就学前2年間を義務制にすることが、自身の主な意見であると述べた。倉橋と戸田の間で「就学前教育を義務制とする」ことの解釈に差はなかったものの、「今後研究していく」と発言したばかりに、総会には倉橋の考えが届かなかつたのである。しかし、関口はもう一度幼稚園の義務化を総会に提

出するために、幼児教育については一旦置き、中学校3年間についての議論をした方がいいと発言をした²¹。

幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する提案について、二特と総会の考えに違いがあったことに加え、総会で中間報告をした戸田と提案者である倉橋の間にも解釈の差があった。また、第8回総会に倉橋が出席していなかったことも相まって、倉橋の意志は総会に届かなかったのである。

そして、1946年12月20日に第16回総会、27日に第17回総会が開かれ、建議は採択された。二日間計約9時間半という長い議論の中で、幼児教育に触れられたのは二回のみである。第16回総会は、幼児教育に関する発言が行われないうまま散会している。また、第17回総会で委員長の安倍能成は、「教員養成は六三の教員のつもりで話をしたのです」と回答をし、「六三の教員」以外である幼稚園教員について触れる者は、川本宇之介以外いなかった²²。ここから、これまで見てきた議論と同様に、幼児教育に対する関心の低さが見てとれる。その結果、幼児教育に関する提案が建議事項に組み込まれることなく、教刷委は第一回建議を取りまとめた。

4.2.2 第八回建議とその後

第一回建議を取りまとめた総会の続回である第18回総会が、翌1947年1月10日に行われ、二特の第三回中間報告が行われた。中間報告には「一、幼稚園を学校体系の一部とし、それに従って幼稚園令を改正すること。尚五才以上の幼児の保育を義務制とすることを希望する」とあった²³。第三回中間報告については、委員からの意見や異議がなく、議論されぬまま承認された。

その後開かれた総会でも、幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げについては議論されず、義務教育についてはその費用や実施時期、実施方法が協議された。しかし、1947年2月21日に行われた第24回総会での学制改革案概要の審議において、倉橋は幼稚園に関する内容が含まれていないことを指摘した。対して第24回総会では当時学校教育局長の日高第四郎が、同年11月21日に行われた第21回二特では当時文部省調査局審議課長の西村巖が出席し、建議の系統性を重視するあまり、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げが建議から漏れたと説明した²⁴。そして、幼児教育について追加で建議することを求め総会で再度検討することになった²⁵。委員同士の認識のズレに加え、委員と事務局との認識のズレから、幼児教育よりも6・3・3・4制の実施が優先されたのである。

第21回二特と同日の1947年11月21日、第45回総会が行われた。ここで、「一、幼稚園を学校体系の一部とし、それに従って幼稚園令を改正すること。尚五才以上の幼児の保育を義務制とすることを希望する」という、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する建議について、再度議論が行われたが、義務教育の整備が先決であるという意見が見られた。しかし、5歳以上の幼児の保育を義務制とすることを「希望」とされていることから、将来を見据えた建議として採択され²⁶、12月8日、第八回建議事項として、「幼稚園を学校体系の一部とし、それに従って幼稚園令を改正すること。尚五歳以上の幼児の保育を義務制とすることを希望する。」(傍線引用者)が第一回建議事項に追加された。

しかしその後、教刷委や帝国議会において、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論は行われず、管見の限り全国紙や教育関係雑誌でも第八回建議については報道されなかった。このことから、幼児教育関係者以外が幼児教育に向ける関心は低かったと考えられる。また、帝国議会では日高や当時中等教育課長の劔木亨弘が、義務教育施行に関する予算が足りないことを指摘していた²⁷。優先された義務教育でさえも予算が足りない中で、幼児教育は等閑視されていた²⁸ため、建議として採択されたにも関わらず、実現できなかったと考えられる。

以上、教刷委による幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論を検討してきた。まず、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する提案が、第一回建議から漏れた理由としては、教刷委に所属する、幼児教育関係者以外の幼児教育に対する関心が低かったことと、幼児教育の改革を行う前に6・3・3・4制の学校体系をはっきりさせたいという意識が委員内にあったことが挙げられる。加えて、当時幼稚園教員に対する差別待遇があり²⁹、文部省内では学校体系に幼稚園を入れることに関して反対意見が多数であった³⁰。これは、2007年改正以前の学校教育法が象徴的である。幼稚園を「学校」として位置づけたにも関わらず、ある程度年齢順に並べられた章立てと同法第一条では、幼稚園が最後に位置づけられていた。幼稚園教育や幼児教育よりも義務教育以降の施行が優先され、幼稚園教育や幼児教育に関する改革は先送りにされたのである。

次に、第八回建議で幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する内容が追加されたものの、「5歳以上の幼児の保育」を義務制にできなかった要因である。新聞だけではなく教育関係雑誌でさえも、第八回建議としての追加について報道しておらず、教刷委以外の機関も幼児教育に向ける関心が低かったことが挙げられる。加えて、学制改革に伴い6・3制の義務教育施行が優先され、幼児教育に注ぎ込める予算が少なかったことが挙げられる。

5. 46 答申とその後：1960年代から1970年代

5.1 中央教育審議会による「幼児学校」構想：諮問から答申まで

教育刷新委員会での議論の後、幼児教育義務化の検討の将来的な可能性を示唆した、文部省と厚生省の両省通知（文初初第400号、児発第1416号）が1963年に発出されたものの、検討は進められなかった。

1967年7月3日、当時文部大臣の剣木亨弘が中教審へ「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的施策について」諮問した。先導的試行の内容に関する議論は、1969年6月30日に提出された中間報告で「学校体系の中で、その改革のための実験研究ができるよう制度的に配慮すること」が明記されたことに端を発する³¹。幼児教育は、初等中等教育に関する審議を担当した第二十五特別委員会（以下「特委」）で審議された。特委の委員は、表2の通りである。

表2 中教審特委の委員

名 前	所 属	名 前	所 属
◎平塚益徳	国立教育研究所長	蠟山政道	日本学士院会員、全国都道府県教育委員会連合会会長
○有光次郎	東京家政大学長	東洋	東京大学助教授
坂元彦太郎	青山学院大学教授	大島康正	東京教育大学教授
高橋早苗	中央区立築地小学校長	太田緑子	福島県教育委員
西村三郎	都立白鷗高等学校長	小尾帙雄	立正女子大学長
福島恒春	台東区立下谷中学校長	鈴木重信	神奈川県教育センター専任顧問
藤井丙午	八幡製鉄株式会社副社長	武井健三	電気通信大学教授
細川隆元	評論家	堀越克明	堀越高等学校長

註1：◎は主査、○は副主査を表す。

註2：第1回特委は速記録が残されておらず、第1回会議が開かれた日時は不明である。

出所：「中教審特別委員会特別委員名簿（昭和四四年七月七日現在）」第1回特委配布資料、国立公文書館所蔵、日付不明。

委員のうち幼児教育に関係があると考えられる委員は、お茶の水女子大学付属幼稚園長を務め、幼稚園教育要領の改正にも携わった坂元彦太郎のみである³²。以下では、唯一の幼児教育関係者である坂元の発言を中心に、どのように「幼児学校」構想が46答申に組み込まれることになったのかを検討していく。

坂元は当初から、学校教育の始期を4歳とし、幼児期と児童期の連続性を重視した発言をしていた³³が、より具体的に議論されたのは、1969年11月10日の第7回特委である。この会議では、委員以外のものも含め、学校体系に関する全12の改革案をまとめた資料が配布された³⁴。そこには、坂元が発案者だとされる、4歳から小学校低学年程度までを含めた「幼児学校」を独立の教育機関とし、「幼児学校」の上に4・4・4制の学校体系を置く案が含まれていた。坂元はこの提案について、次のように説明している。

私は、一番下の四というのは、やっぱりこういう区切りは単に年齢的な問題じゃなくて、その年齢に行われる教育の内容とか方法というものも考えてくるといふ気持ちで一応くくってみた。・・・まず一番下の四というのは、「幼児学校」といふふうに書いてございますが、これはイギリスの幼児学校式のものか、あるいはいまの幼稚園のほうに非常に片寄った小学校の低学年というふうな意味です。・・・私やはり四歳と五歳という幼児教育としてのかたまりを破るといふことは、これは振興することにならないといふふうに固く信じております、低学年もそれに近い扱いができます。・・・学校が区切れておっても、大体こんな気持ちでもって一種の連続性を持ってやったほうがいい、そういうような案のつもりなんです。

この発言から坂元は、4歳から低学年までの教育の連続性を重視して学校制度改革の提案をしたということが分かる。また坂元は、4歳から義務教育の対象とすることについて、次のように説明している³⁵。

五歳を小学校へ入れちゃうというようなことは、まるきりいまの幼児教育の体系をぶちこわしてしまう・・・幼児教育の教育としても、いわゆるいまは幼児教育の教育としての本質から考えてみても、私どもはその辺はやはり一つの連続したあたたかい雰囲気の中で適切な遊びをさせるというようなことがやっぱり一つじゃなからうか。・・・五歳児を中に入れて、いまの六年生をのけて五年生が六年生になるといって、・・・五歳児を幼児教育から引き離して中途半端な小学校教育の中へ引き込むことになってしまう。だから、私どもは五歳児のために、小学校の中へはなるべく入れないでほしい。

坂元は、家庭での生活の延長であり、小学校低学年とも連続性を持つことを、幼稚園教育の特徴の一つとして考えており、当時の小学校教育と幼稚園教育の方法が乖離していることを批判的に捉えていた³⁶。そのため、5歳児を小学校教育に入れるのではなく、4歳から7歳までを収容する「幼児学校」を提案したと考えられる。

坂元の意見に対し、5歳児からの就学に賛成であるとの意見が見られた。しかし、4歳児からの就学は困難であることや小学校高学年と中学一年を区切りたくないなどの反対意見も見られた³⁷。後に先導的試行の対象となる坂元の提案に、全委員が賛成していたわけではなかった。

坂元の提案を含めた、幼児教育改革について議論されたのは、1970年3月2日の第19回特委である。同会議では、幼児教育・保育の課題と、その対応方法に関するそれまでの議論をまとめた資料「幼児教育の振興に関する問題点」が配布された。同資料は、幼児教育の義務化に関する課題として「4～5歳児と小学校低学年との発達の近似性に応じて、幼稚園と小学校における指導方法に連続性を確保すること」、「児童の成長加速化の傾向に応じ、小学校就学年齢を5歳に引き下げること」を挙げた。その対応方法として、「5歳児就学の可能性、幼稚園就園の義務化、2年保育の効果、個人差の究明などについて、教育的諸条件との関連において、幼稚園教育要領を含めて幼稚園教育の在り方を研究すること」³⁸が挙げられている。

第19回特委では、幼児教育振興にあたっての問題点と解決の方向性が議論された。特委は、「幼稚園の就園義務については、今後の課題とし」、「さしあたって5歳児の完全入園をめどとして施設整備その他の充実をはかること」を、幼児教育の普及・充実の方向性とした³⁹。この後、特委は基本構想試案のまとめの作業に入り、3月19日の第22回会議で「初等・中等教育の改革に関する基本構想試案（第1次骨子案）」が配布された。

4月23日に行われた第24回特委では、文部省大臣官房審議官である西田亀久夫が「幼児学校」をすぐに導入するのではなく、幼稚園と小学校の一体的な教育研究のために「幼児学校」構想を先導的試行に入れ、第1次骨子案を提出した旨を説明している。また、既に1969年10月13日に行われた第4回特委で、小尾廂雄が科学的な裏付けができるデータを出すために、国立の幼稚園や小学校で実験的にやらせてもいいのではないかという発言をしていた。事務局もこの発言に賛同しており、「幼児学校」構想をすぐに実施することは難しかったと考えられる。

その後、幼児学校に関する先導的試行に関しては、表記に関する発言や、委員の個人的な意見を述べるだけの発言ばかりで、その収容する年限などについての議論はされず、初期段階から大きな変更はされなかった。

以上のような議論を経て、中教審は1971年6月11日、文部大臣の坂田道太に46答申を提出した。「第3の教育改革」と称された46答申の「幼稚園教育の積極的な普及充実」では、就学前教育の機会均等確保のため、「幼稚園に入園を希望するすべての5歳児を就園させることを第1次の目標」とし、市町村に幼稚園の設置を義務づけようとした。しかし、幼児教育の義務化や就学年齢の引き下げについては言及されていない。

5.2 先導的試行の研究

46答申では、幼稚園と小学校の連続性や幼児の発達早熟化による就学始期の検討について具体的な結論を得るため、先導的試行として「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」い、幼年期の教育効果を高めようとした。しかし、Schoppa (1991/2006) 及び小野 (2018) が明ら

かにしたように、先導的試行は当初の「学制改革の実験」から「教育課程の開発」へその性格を異にすることになった。以下、幼児教育がどのように議論されていたのかについて検討する。

文部省は1971年7月1日、46答申に伴い教育改革の総合的な拡充整備を図るため、省内に「教育改革推進本部」を設置し、教育改革に係る基本施策の計画的推進に関することや関係部局の作成する教育改革案の総合調整に関すること等を審議した⁴⁰。次いで文部省は1972年5月4日、「教育研究開発室」を初等中等教育局に新設し⁴¹、同年8月上旬、「教育研究開発協力者会議」を設けた⁴²。幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げに関しては、「幼児を家庭から集団教育施設に移行させる時期」と、「幼・小・中を通ずる学校体系を考えるうえで、発達段階以外に考慮されるべき諸問題」を「第一段階」の調査研究テーマとして取りまとめた⁴³。

1975年度からは、教育研究開発協力者会議の調査研究は「第二段階」に入り、新たな主題のもと研究を行っていた。幼児教育の義務化や就学年齢の引き下げに関する項目は、「仮説としての新しい学校体系の設定」のみである⁴⁴。「学校体系の設定」という文言はあるが、「仮説としての」という前置きがあることに加え、「第一段階」に引き続き「一貫した」という文言はなく、収容する幼児児童生徒の年齢等も主題の中に入っていないかった。

その後、文部省は1976年度に研究開発学校20校を指定し⁴⁵、5月10日に調査研究テーマを告示した。幼児教育に関わるテーマは、「一、幼稚園及び小学校における教育の連携を深める教育課程の研究開発」である⁴⁶。調査研究テーマの中には、「連携」や「教育課程」という文言が含まれており、教育制度や学校体系の改革に関する文言は入っていない。先導的試行に関する調査研究テーマをまとめると、表3のようになる。

表3 先導的試行に関する調査研究テーマの移行

年	月	文書／調査研究主体	幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する内容
1971	6	46 答申	・ 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つて、幼年期の教育効果を高めること。
1971	7	教育改革推進本部	・ 教育改革に係る基本施策の計画的推進に関すること。 ・ 関係部局の作成する教育改革案の総合調整に関すること。
1972	8	教育研究開発協力者会議	○「第一段階」 ・ 集団施設教育の始期（幼児を家庭から集団教育施設に移行させる時期）。 ・ その他の諸問題（幼・小・中を通ずる学校体系を考えるうえで、発達段階以外に考慮されるべき諸問題）。
1975			○「第二段階」 ・ 仮説としての新しい学校体系の設定。
1976	5	研究開発学校	・ 幼稚園及び小学校における教育の連携を深める教育課程の研究開発。

註：教育研究開発協力者会議の研究テーマが「第二段階」に移行した月は管見の限り分からない。

出所：各文書より筆者作成。傍線引用者。

当時、文部官僚の多くは、先導的試行を「子どもたちをモルモットのように扱う」ものだと捉えており⁴⁷、省内でも先導的試行の棚上げが暗黙の了解とされていたという⁴⁸。当時企画室長であった佐野文一郎によれば、先導的試行に関しては教育研究開発室を中心に実験を行ったが、教育内容の充実の方が先決だという批判があり、社会情勢に鑑みて先導的試行を実施する条件がないと判断したという⁴⁹。答申から2か月後の国会答弁においても、初等中等教育局長の岩間英太郎が、先導的試行実施の計画はまだ立っていないと発言しており⁵⁰、必ずしも積極的に実現しようとはしていなかったと考えられる。さらに、46答申それ自体に対する批判⁵¹だけでなく、「幼児学校」構想を含む幼児教育改革に対する批判も、保育関係団体や、小学校を中心とした教育関係者からなされていた⁵²。

以上見てきたように、「幼児学校」構想に対して、保育関係団体や小学校関係者が強く反対したほか、文部省が先導的試行の実施に消極的だったこともあり、幼児教育の改革に着手することが難しかったと考えられる。これが、46答申の先導的試行にみられる「幼児学校」構想が実現しなかった要因の一つであると考えられる。

6. 「義務化」と「無償化」との関係：2000年から2020年

6.1 周辺状況

2000年から2020年にかけて、幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げに関する議論と並行して、「幼保無償化」に関して議論されていた。そのため、本節では、「幼保無償化」の成立過程を含めた、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論の周辺状況を整理する。

6.1.1 「幼保無償化」の成立過程

無償化導入の詳細については黒川（2020）、勝部（2020）に譲り、ここでは、本稿の問題関心に照らして重要だと思われる点のみを取り上げる。

第一に、2006年から2019年まで、民主党政権期（2010年～2012年）を除き、幼児教育の無償化ないし「幼保無償化」が「骨太の方針」（経済財政諮問会議答申、以下「骨太」）に基づく閣議決定に含まれ続けていた⁵³ことである。年によって多少書き方は異なるものの、制度化されるまで国の方針として位置付けられ続けていた。

第二に、政府・与党が幼児教育の無償化を提言したことである。2012年10月、安倍晋三が総裁直属の機関として自由民主党（以下「自民党」）内に置いた⁵⁴教育再生実行本部（以下「実行本部」）は、2013年5月23日に二次提言をまとめ、幼児教育の無償化を提言した⁵⁵。その後、衆議院議員選挙に勝利し再び政権を握った安倍は、2013年1月15日に首相直属の諮問機関である実行会議を設置した。同会議は、2014年7月3日に第五次提言をまとめ、幼児教育の段階的無償化を提言した⁵⁶。

第三に、幼児教育の無償化に特化した会議が設置されたことである。2013年3月25日に「幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議（以下「連絡会議」）」が設置された。2015年7月22日には、連絡会議がこれまでの審議を取りまとめ、幼児教育の無償化は、「教育再生」ではなく、「少子化対策」を目的とする政策としてリフレーミングされた。また2018年11月21日と12月3日、「教育の無償化に関する国と地方の協議」が開かれ、高等教育の無償化と同時に「幼保無償化」に関する議論を行った。同年12月17日に「幼児教育・保育の無償化に関する協議の場」（以下「協議の場」）が設置され、同「幹事会」で幼児教育の無償化に関する詳細な議論⁵⁷を行った。最終的に12月28日に関係閣僚合意が行われた⁵⁸。

その後、2019年5月17日に子ども・子育て支援法が一部改正され、2019年10月1日から段階的に「幼保無償化」が始まり、2020年4月に部分的な「幼保無償化」の実現に至っている。

6.1.2 前史

2006年以来、「幼保無償化」が閣議決定され続けている中、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する提案もされていた。以下では、実行本部設置以前の幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する提案を整理する。

まず中教審である。中教審は2003年5月に、就学時期の弾力化を含む「今後の初等中等教育改革の推進方策について」諮問されていたにも関わらず、就学時期の弾力化を検討する方向性が定まらなかった⁵⁹ことや、省内で幼児教育の機会均等に比重が置かれていた⁶⁰ため、2005年1月28日の答申では希望者全員の就園を目指すにとどまった⁶¹。また、同年10月26日と2007年3月10日の答申においても、義務教育年限の検討は先送りされた⁶²。中教審が幼児教育の義務化・就学年齢の引き下げに言及した答申は、以上の三つである。うち二つは検討を先送りしていることから、義務教育年限の延長は、優先順位の高い論点ではなかったことが推測される。

次に、財政制度等審議会財政制度等分科会である。同分科会は、2007年6月6日に取りまとめを行い、幼児教育の無償化が「少子化対策」ではなく「教育政策論」として考えられる場合、「幼児教育の義務化」について結論を得る必要があるとした⁶³。同分科会では2月8日の初回の議論から取りまとめまで、質疑が全くなかったにも関わらず素案に組み込まれ、素案について反論する委員もいなかった⁶⁴。このことから、幼児教育の無償化は義務化を伴うという委員の共通の認識があったと考えられる。

最後に、2008年5月13日に設置された調査研究協力者会議、今後の幼児教育の振興方策に関する研究会（以

下「研究会」による提案である。2009年5月18日の報告の中で、研究会は幼児教育の無償化に加え、「幼児教育の義務化」の是非も論点の一つであると、「幼児教育の義務教育化」は無償化後に検討するとして先送りにした⁶⁵。その理由としては、①小学校への入学年齢を引き下げると、幼児教育をそのまま義務化するのかという認識のズレが委員内にあったこと⁶⁶、②保育所との関係を見直さなければならないこと⁶⁷、③発達の個人差の大きさが課題であること⁶⁸、④保護者による入園時期の選択が不可能であること⁶⁹が挙げられた。これらを理由として、幼児教育の義務化は幼児教育の無償化「後」に検討すべき事項として位置付けられた。

6.2 自由民主党による「5歳児教育義務化」論

前節では、幼児教育の義務化の周辺状況について整理した。本節では、政府・与党による「5歳児教育義務化」論について取り上げる。そのため、6.2.1では実行本部、6.2.2では実行会議に分けて、それぞれの提案がなぜ実現されなかったのかを検討していく。

6.2.1 教育再生実行本部

本項では、実行本部による「5歳児教育義務化」論を検討する。実行本部は下村博文が本部長を務めていた⁷⁰。同本部は発足以降、五つの分科会に分かれて議論し、2012年11月21日、同本部は議論の内容を取りまとめた、「教育再生実行本部中間取りまとめ」を公表した。遠藤利明が座長を務めた基本政策分科会は、「9年の義務教育期間を見直し、幼稚園・保育所・認定こども園を活用して5歳児教育を義務化する」ことを提案した⁷¹。同取りまとめは、同年12月16日に行われた衆議院議員選挙の公約の基になった⁷²。しかし、5歳児の教育義務化については公約に含まれなかった⁷³。これに対し、取りまとめに組み込まれていなかった無償化が公約に含まれた。

衆議院議員選挙では自民党が勝利し、再び安倍政権が発足した。同時に、実行本部の本部長を務めていた下村が文部科学大臣に就任し、基本政策分科会の座長であった遠藤が本部長を引き継いだ。同本部は2013年5月23日に第二次提言を取りまとめた。6.1.1で述べたように、実行本部は第二次提言で、幼児教育の無償化の実現や、義務教育の早期化について検討することを提言した⁷⁴。

しかし、実行本部の部員や、会議の日時、議事録、配布資料等は公開されていない。そのため、5歳児教育の義務化や義務教育の早期化の提案がなぜ中間取りまとめや第二次提言に組み込まれたのかについては検討することができない。次項では、提言の内容が持ち込まれることになった、実行会議での議論について検討する。

6.2.2 教育再生実行会議

実行会議設置当初の委員は、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣兼教育再生担当大臣と有識者の、全18名で構成されていた⁷⁵。紙幅の都合から委員一覧は掲出しないが、有識者の中に幼児教育関係者は含まれていない⁷⁶。各会議には、実行会議の委員以外も出席しており、6.2.1で述べた実行本部長の遠藤が与党の代表者⁷⁷として出席していた(第1～10、12～23、26、29、30回)。この意味については、後で考察する。

2014年7月3日、実行会議は第五次提言として「今後の学制等の在り方について」を発表した。同提言では、「幼児教育の充実、無償教育、義務教育期間の延長等」の中に、「幼児教育の機会均等と質の向上、段階的無償化を進めた上で、国は、次の段階の課題として、全ての子供に質の高い幼児教育を無償で保障する観点から、幼稚園、保育所及び認定こども園における5歳児の就学前教育について、設置主体等の多様性も踏まえ、より柔軟な新たな枠組みによる義務教育化を検討する」ことが組み込まれた⁷⁸。実行会議はここで、段階的無償化が行われた「次の段階の課題として」、5歳児の就学前教育を「義務教育化」することを提言し、実質的に先送りにした。

実際の議論では、委員から肯定的な意見が多かった⁷⁹。また、いじめ防止対策推進法など、実行本部がアジェンダ設定した政策には制度化されているものも多い。さらに、実行本部長だった下村が文部科学大臣に就任しており、遠藤も会議に出席している。ではなぜ、実行本部の第二次提言にあった義務教育の早期化は、実

行会議の第五次提言で先送りされたのだろうか。そのため以下では、下村と遠藤の発言を中心に検討していく。

下村は、第五次提言に関する議論が始まった第14回会議（2013年10月31日）から、幼児教育の義務化を「一つの論点」としたのに対し、無償化は「具体的な方針」として議論するとしていた⁸⁰。2014年5月16日に行われた第21回会議では、下村がまとめた資料「2020年教育再生を通じた日本再生の実現に向けて」が配布された。同資料で下村は「グランドデザイン実現に向けたビジョン」の一つとして「幼児教育の質向上及び無償化」を掲げた。また、下村は前出の連絡会議⁸¹の委員であった。連絡会議は幼児教育の無償化に関して検討しており⁸²、第14回実行会議の時点で、無償化実施に関しての具体策が練られていた。このことから、下村は幼児教育の義務化よりも無償化を優先していたと考えられる。下村は、幼児教育を無償化することで、「誰もが自分の能力を高める権利を持った上で学校を選」⁸³ぶことができるようにしたかったのではないかと考えられる。

第14回会議では、遠藤利明から、実行本部第二次提言の説明が行われ⁸⁴、実行本部が義務教育の早期化を提言していることが共有された。2014年1月16日の第16回会議と2月18日の第17回会議で、遠藤は、拘束された教育は5歳児に不適切である旨を述べた⁸⁵。先述のように、委員が幼児教育の義務化に積極的であるのに対し、遠藤は消極的な認識を示していた。連続した会議で同様の発言をするということは、それほど幼児教育の義務化に対する反対の意思が強かったからではないかと考えられる。一方、幼児教育の無償化については、既に2006年の教育基本法改正の段階で「とりあえず」⁸⁶の政策課題としていた。遠藤も下村と同様に、幼児教育の義務化よりも無償化を重視していたのではないかと考えられる。

これまでの議論の中で、第14回会議、第21回会議では下村が、第16回会議、第17回会議では遠藤が、5歳児教育の義務化よりも幼児教育の無償化に重きを置く発言をしていた。下村は当時文部科学大臣であり、遠藤は当時実行本部の本部長である。さらに遠藤は有識者に含まれておらず、「必要に応じ、関係者の出席を求めることができる」⁸⁷という条件のもと出席していた。それだけ、実行会議にとって遠藤の知見や意向の確認が必要であったと推測される。当時総理大臣の安倍は、会議の初めに自身の意見を述べた後に退席することが常であったため直接議論に関わることはなく、実質的には下村と遠藤に拒否権が託されていた。そのため、下村と遠藤が、政府・与党における教育関係者の拒否権プレイヤー⁸⁸であったと言える。拒否権プレイヤーが幼児教育の無償化に重きを置いていたため、委員の意向に反し幼児教育の義務化が先送りされたのではないかと考えられる。

第五次提言で、「幼保無償化」の「次の段階の課題として」5歳児教育の義務化の検討が位置づけられたものの、現在のところ中教審には諮問されていない。また現在、「教育開始年齢の早期化が世界の潮流である中」⁸⁹、幼児教育と小学校教育との連携について議論することを趣旨として審議の要請を受けた、「幼児教育と小学校教育の架け橋特別委員会（以下「架け橋特委」）」でも、「教育開始年齢」を「早期化」する議論はされていない⁹⁰。「幼保無償化」が一部ではあるが制度化されているのにも関わらず、「次の段階の課題」であったはずの幼児教育の義務化・就学年齢引き下げについては議論されず、幼稚園・保育所・小学校の連携の議論にとどまっている⁹¹。

以上、政府・与党による幼児教育の義務化、就学年齢引き下げに関する議論を検討してきた。実行会議では、同会議の拒否権プレイヤーである下村と遠藤が、幼児教育の無償化の実現を優先していたため、義務化は無償化を実現した「次の段階」の政策課題として、実質的に先送りされた。無償化が優先されたのは、6.1で述べたように、無償化実現の方向性が閣議決定されており、無償化に特化した会議が設置されていたことも、少なからず影響していたと考えられる。

7. 結論

本章では、本稿の問いに対する結論を提出し、若干の考察を行う。

本稿の一つ目の問いである「なぜ、米国教育使節団に対する日本側教育委員会報告書の義務教育10年制案が実現されなかったのか」に対する結論は、以下の通りである。

4. で明らかにしたように、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する提案が建議漏れをした理由は、幼児教育に対する関心の低さと、6・3・3・4制の学校体系をはっきりさせたいという委員の意向が挙げら

れる。また、建議漏れした幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する建議が追加されたものの、実現できなかった要因として、中学校の義務化に伴い幼児教育に予算を注ぎ込む余裕がなかったことが指摘できる。

次に、二つ目の問いである「なぜ、1971年に出された中央教育審議会答申『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的施策』にみられる、『幼児学校』構想が実現されなかったのか」に対する結論は、以下の通りである。

5. で明らかにしたように、委員が「幼児学校」構想に対して消極的であったため、先導的試行として先送りされた。また、保育関係団体や小学校側からの強い反対があり、文部省も先導的試行に消極的であったことから、「幼児学校」構想が実験されなかった。

次に、三つ目の問いである「なぜ、2014年7月の教育再生実行会議第五次提言において、幼児教育の義務化のための幼児教育・保育の義務化が提言されたにも関わらず、義務化が実現されなかったのか」に対する結論は、以下の通りである。

6. で明らかにしたように、実行会議では、当時、政府・与党の拒否権プレイヤーにあたると言ってよい、文部科学大臣の下村と実行本部長の遠藤が、幼児教育の義務化よりも無償化に重きを置いていた。そのため、義務化に積極的な委員が多かったにも関わらず無償化が優先された。その要因としては、①幼児教育の無償化が2006年から閣議決定され続けていたこと、②無償化に特化した会議が設置されていたことの影響が推測される。

教刷委と中教審は、義務教育の学校体系や教育課程の改革を優先した。また、実行会議は、幼児教育の無償化を優先した。ではこのように、時代を超えて、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げよりも優先されたものがあつたことをどのように捉えればよいのだろうか。以下では、幼児教育・保育が、3. で述べた義務教育の要件とどのような位相にあるのか検討する。

6. で述べたように、2006年から毎年閣議決定され続けていた「幼保無償化」は、2019年10月から段階的に実施され、2020年4月に一部ではあるが制度化されている。そのため、③「無償であること」は一部満たされていると言える。また、私立幼稚園は学校教育法附則第6条によって、学校法人以外にも私立幼稚園の設置が許されている。私立幼稚園の設置要件が緩和されているということは、義務教育以降の学校に比べて、より幼児教育の機会を保障しようという意向があると考えられる⁹²。そのため「幼保無償化」も含めて、②「機会を保障すること」は、満たしていると言える。加えて、国は幼稚園、保育所、認定こども園の設置者に対し、幼児教育・保育の「水準の向上を図ることに努め」⁹³としているし、幼稚園教育要領、保育所保育指針、認定こども園教育要領が約10年に一度改訂されている。また、幼稚園教諭、保育士、保育教諭は、免許・資格を取得する必要がある⁹⁴ことから、②「水準を確保すること」も、満たしていると言える。

しかし、①「保護者に教育を受けさせる義務を課すること」は、保護者に幼児教育を受けさせる義務が課されてないため、満たされていない。幼児教育・保育施設を学校教育法第17条の内容に含め、幼児教育・保育が就学義務として履行される場合には、以下の三つが桎梏となる可能性を指摘できる。

一つ目は、「親の教育権」との関係である。「親の教育権」とは、保護者が子供との自然的関係によってもつ、子供を育成し教育する権利⁹⁵である。現在保護者は、保護する子を幼稚園、保育所、認定こども園等に「通わせない」選択肢を持つが、就学義務になれば「通わせない」選択肢は排除される。

二つ目は、「罰則付きという方法」である。現在、学校教育法第144条第1項によって、就学義務不履行者は国に対して罰金を支払うことが規定されているということは、他の規定以上に「強制されるべき」という認識があるということになる。幼児教育が就学義務になれば、義務を放棄した場合に保護者は罰金を支払わなければならないため、ただ義務を課すのみよりも強制力が強くなる。

三つ目は、「保育所での就学義務不履行」である。現在日本では、幼稚園、保育所、認定こども園の所管官庁が異なっている。幼児教育を就学義務にすると、「保育を行うことを目的」⁹⁶とする保育所は、学校教育法第17条に追加されにくい。教育の基礎を培う幼稚園と教育・保育を一体として行う認定こども園のみ追加された場合、保護者は子供を保育所に通わせることができなくなるとともに、保育関係団体からの強い反対が予想される。

以上のように、義務教育の要件である、①「保護者に教育の義務を課すること」に関しては、親の教育権、罰則付きという方法、保育所での就学義務不履行、の三つが桎梏となる可能性がある。このことが、幼児教

育の義務化・就学年齢引き下げよりも義務教育や「幼保無償化」が優先された要因となったのではないかと考えられる。

戦後を通じて幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論が行われてきたことから考えると、今後とも幼児教育の義務化・就学年齢引き下げに関する議論が起こるかもしれない。では、今後、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げを制度化するとしたら、どのような法制度が必要なのか。本稿で筆者が明らかにしたことが、将来起こるであろう議論において有効か無効かの判断には慎重にならなければならないが、先の三つの桎梏は、日本の義務教育が就学義務だから問題なのであって、教育義務であれば解決できる可能性の高い問題である。義務教育として教育ないし保育を受けさせる始期が早ければよいという問題ではないが、今後、幼児教育の義務化・就学年齢引き下げを制度化しようとするならば、日本の義務教育制度を就学義務から教育義務へ転換する必要があると考えられる。

(指導教員 植竹丘准教授)

付記：本稿は、同名の2021年度共栄大学教育学部卒業研究論文を大幅に圧縮したものである。

参考文献

- 石山茂利夫 (1986) 『文部官僚の逆襲』 講談社。
- 遠藤利明 (2007) 「日本の教育再生はこれから。皆さんとともに。」山形大学出版会編『新しい山形を作る人々』山形大学出版会, pp.261-289.
- 奥平康弘 (1981) 「教育を受ける権利」 芦部信喜編『憲法Ⅲ 人権 (2)』 有斐閣, pp.361-425.
- 小野まどか (2018) 「研究開発学校制度の成立過程に関する研究」 日本教育行政学会編『日本教育行政学会年報』 第44号, 教育開発研究所, pp.105-121.
- 海後宗臣 (1975) 「教育刷新委員会とその建議」 海後編『教育改革』 東京大学出版会, pp.143-57.
- 勝部雅史 (2020) 「幼児教育・保育無償化に関する研究 (一)」『東洋大学人間科学総合研究所紀要』 第22号, pp.169-186.
- 加藤繁美 (1995) 「戦後改革期における保育一元化問題の展開過程」 鈴木英一編『教育改革と教育行政』 勁草書房, pp.141-158.
- 加藤繁美 (2021) 『保育・幼児教育の戦後改革』 ひとなる書房。
- 黒川雅子 (2020) 「幼児教育・保育の無償化政策の課題」 秋川陽一ほか編『幼児教育・保育制度改革の展望』 教育開発研究所, pp.93-108.
- 西郷南海子 (2021) 「幼児教育義務化論の変遷とその要点」『滋賀短期大学研究紀要』 第46号, pp.3-14.
- 坂元彦太郎 (1955) 「倉橋先生と『幼稚園』」『幼児の教育』 第54巻第7号, フレーベル館, pp.23-25.
- 佐藤薫 (1951) 『六・三制』 教育弘報社。
- 佐藤修司 (2007) 「第5条 (義務教育)」 浪本勝年ほか編『「改正」教育基本法を考える』 北樹出版, pp.50-54.
- 佐藤秀夫 (1995) 「解題」 日本近代教育史料研究会編『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』 第一巻, 岩波書店, pp.vii-xxviii.
- 佐野文一郎 (1987) 「四六答申以後の教育改革の動向」 木田宏監修『証言 戦後の文教政策』 第一法規, pp.438-454.
- 下村博文 (2010) 『下村博文の教育立国論』 河出書房新社。
- Schoppa, Leonard James (1991/2006) [小川正人監訳] 『日本の教育政策過程』 三省堂。
- 鈴木勲編著 (2016) 『逐条 学校教育法 (第8次改訂版)』 学陽書房。
- 政策研究大学院大学 (2004) 『C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト 西田亀久夫 (元文部省官房審議官) オーラルヒストリー』
- 田中耕太郎 (1961) 『教育基本法の理論』 有斐閣。
- Tsebelis, George (2002/2009) [眞柄秀子・井戸正伸監訳] 『拒否権プレイヤー』 早稲田大学出版部。
- 中野光 (1979) 「制度改革を求めて」 浜田陽太郎他編『戦後教育と私』 日本放送出版協会, pp.17-69.

- 西原博史 (2011) 「26 条」 芦沢齊ほか編『新基本法コンメンタール憲法』 日本評論社, pp.225-234.
日本近代教育史料研究会編 (1995) 『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』 第一巻, 岩波書店.
日本近代教育史料研究会編 (1996a) 『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』 第二巻, 岩波書店.
日本近代教育史料研究会編 (1996b) 『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』 第三巻, 岩波書店.
日本近代教育史料研究会編 (1997) 『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』 第六巻, 岩波書店.
廣澤明 (2015) 「学校教育法第 5 条」 荒巻重人他編『新基本法コンメンタール教育関係法』 日本評論社, pp.22-27.
堀尾輝久 (1977) 「日本における教育と教育法」 堀尾輝久・兼子仁『教育と人権』 岩波書店, pp.99-211.
松島のり子 (2015) 『「保育」の戦後史』 六花出版.
宮原誠一・丸木政臣・伊ヶ崎暁生・藤岡貞彦 (1974) 『資料 日本現代教育史』 第一巻, 三省堂.
森上史朗 (1993) 『子どもに生きた人・食橋惣三』 フレーベル館.
文部省 (1952) 『教育刷新審議会要覧』
文部省 (1972) 『学制百年史』 帝国地方行政学会.
文部省調査普及局 (1952) 『米国教育使節団報告書 全』
結城忠 (2012) 『日本国憲法と義務教育』 青山社.

註

- 1 松島 (2015) pp.55-56.
- 2 加藤 (1995) p.143.
- 3 加藤 (2021) pp.118-120.
- 4 西郷 (2021) p.10.
- 5 田中 (1961) p.226, 佐藤 (2007) p.51.
- 6 佐藤 (2007) p.53, 廣澤 (2015) p.24.
- 7 田中 (1961) p.228, 佐藤 (2007) p.54.
- 8 文部省 (1972) p.308, p.317, 堀尾 (1977) p.116.
- 9 結城 (2012) p.33, 廣澤 (2015) p.22.
- 10 海後 (1975) pp.104-105, 佐藤 (1995) p. vii.
- 11 海後 (1975) p.143, 佐藤 (1995) p. vii. 文部大臣の田中耕太郎もその旨発言している (日本近代教育史料研究会編 1995, p.4).
- 12 宮原・丸木・伊ヶ崎・藤岡 (1974) pp.35-38. 傍線引用者.
- 13 本稿では, 文部省調査普及局 (1952) を参照した (p.27). 傍線引用者.
- 14 教育刷新委員会議事規則第 12 条及び第 13 条.
- 15 加藤 (2021) p.92.
- 16 日本近代教育史料研究会編 (1995) p.130.
- 17 佐藤 (1995) pp.xi-xii.
- 18 日本近代教育史料研究会編 (1997) p.298.
- 19 日本近代教育史料研究会編 (1997) pp.286-289, 297-298. 傍線引用者. 各議事録からの引用の出所については, 紙幅の都合から当該回末尾にまとめて掲出する.
- 20 日本近代教育史料研究会編 (1995) pp.153-154, 156, 159-160, 167.
- 21 日本近代教育史料研究会編 (1997) pp.301-302.
- 22 日本近代教育史料研究会編 (1995) p.444, 452.
- 23 日本近代教育史料研究会編 (1996a) p.13.
- 24 日本近代教育史料研究会編 (1996a) pp.126-129, 133, 日本近代教育史料研究会編 (1997) p.488.
- 25 日本近代教育史料研究会編 (1997) p.493.
- 26 日本近代教育史料研究会編 (1996b) pp.156-158.
- 27 「第 92 回帝国議会 衆議院 教育基本法案委員会 第 1 号」 1947 年 3 月 14 日, pp.1-18, 「第 92 回帝国議会 貴族院 予算委員会 第 5 号」 1947 年 3 月 20 日, pp.1-20. 当時の 6・3 制施設整備の財政問題については, 差しあたり佐藤 (1951) を参照.
- 28 「六・三から幼稚園へ」『時事通信 内外教育版』 第 196 号, 1950 年 2 月 21 日, p.6.

- 29 中野 (1979) pp.55-56.
- 30 坂元 (1955) p.23, 森上 (1993) p.99. 森上 (1993) のタイトルは奥付による.
- 31 小野 (2018) p.109.
- 32 中野 (1979) p.50.
- 33 「中教審特委第三回会議 速記録」『中教審特委速記録 (第2～4回)』国立公文書館所蔵, 1969年9月22日, pp.981-984. 「中教審特委第四回会議 速記録」『同』同, 1969年10月13日, pp.1087-1094, 1127. 以下, 中教審会議録及び同配布資料については, 全て国立公文書館所蔵資料を参照した.
- 34 「学校体系改革試案の改善目標別対比表」中教審特委第7回配布資料, 1969年11月10日.
- 35 「中教審特委第七回会議 速記録」『中教審特委速記録 (第5～7回)』1969年11月10日, p.40,67-70, 104-107. 傍線引用者.
- 36 中野 (1979) pp.67-68.
- 37 「中教審特委第七回会議 速記録」『中教審特委速記録 (第5～7回)』1969年11月10日, p.81, 108, 116-117.
- 38 「幼児教育の振興に関する問題点」中教審特委第19回配布資料, 1970年3月2日.
- 39 同上.
- 40 文部大臣裁定「教育改革推進本部の設置について」(1971年6月30日). 教育改革推進本部は, 村山松雄事務次官を本部長とする組織であった(「教育改革連絡協議会」『文部広報』第555号, 1972年8月3日, p.1).
- 41 文部省組織令第4条の五.
- 42 「幼-小 中-高 連関などを審議」『文部広報』第556号, 1972年8月23日, p.1.
- 43 「四小委に分かれて本格審議」『時事通信 内外教育版』第2414号, 1972年12月1日, pp.9-10.
- 44 「教育課程の長期的研究へ」『時事通信 内外教育版』第2817号, 1977年1月7日, p.4.
- 45 「研究開発学校20校を指定」『文部広報』第631号, 1976年7月23日, p.1.
- 46 文部省告示第85号(告示日は1976年5月10日).
- 47 Schoppa (1991/2006) pp.85-86.
- 48 石山 (1986) pp.170-173, Schoppa (1991/2006) pp.84-86.
- 49 佐野 (1987) p.441 (該当部分の執筆は徳武靖).
- 50 「第66回国会 参議院 文教委員会 閉会后第1号」(1971年8月19日) p.5.
- 51 「中教審『教育改革構想』答申に対する見解」『時事通信 内外教育版』第2273号, 1971年6月22日, p.20. 「具体化の過程で高まる論議」『同』第2276号, 1971年7月2日, pp.8-11.
- 52 「中教審の就学前教育を批判」『時事通信 内外教育版』第2278号, 1971年7月9日, pp.17-19. 政策研究大学院大学 (2004) p.205. 前掲「具体化の過程で高まる論議」.
- 53 「骨太2006」p.32. 「骨太2007」p.48. 「骨太2008」p.26. 「骨太2009」p.14. 「骨太2010」p.15. 「骨太2011」p.8. 「骨太2015」p.14. 「骨太2016」p.11. 「骨太2017」p.9. 「骨太2018」p.8. 「骨太2019」pp.18-19. 幼児教育の無償化は, 2007年の参院選対策だったと言われている(「幼児教育無償化を『骨太の方針』に明記へ/政府・与党」『読売新聞』2006年7月1日付東京朝刊, p.2. 以下, 新聞の表記を「新聞社, 年.月.日, 朝・夕刊, ページ番号」とする. 上記の場合は「読, 06.7.1, 朝, p.2.」となる. 朝, 06.7.8, 朝, p.10).
- 54 朝, 12.10.24, 朝, p.4. 読, 12.10.24, 朝, p.4. 朝, 12.11.1, 朝, p.34.
- 55 自民党「実行本部 第二次提言」2013年5月23日, p.1.
- 56 実行会議 (2014)「今後の学制等の在り方について (第五次提言)」2014年7月3日, p.3.
- 57 「協議の場幹事会について」協議の場第1回配布資料, 2018年12月25日.
- 58 「幼児教育・高等教育の無償化の制度の具体化に向けた方針」2018年12月28日関係閣僚合意, pp.1-7.
- 59 「初等中等教育分科会議事録 (第24回)」2004年7月5日. 「同 (第25回)」2004年7月21日. 「同 (第27回)」2004年9月10日. 「同 (第32回)」2004年12月10日. 「義務教育に係る諸制度の在り方について (主な意見のまとめ) (案)」初等中等教育分科会第32回配布資料, 2004年12月10日.
- 60 「幼児教育部会 (第19回) 議事録」2005年1月6日.
- 61 中教審「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」2005年1月28日.
- 62 中教審「新しい時代の義務教育を創造する (答申)」2005年10月26日. 中教審「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)」2007年3月10日.
- 63 財政制度等審議会「平成20年度予算編成の基本的考え方について」2007年6月6日, p.34.
- 64 「財政制度等審議会財政制度分科会財政構造改革部会議事録」2007年6月1日.

- 65 研究会「幼児教育の無償化について(中間報告)」2009年5月18日, p.14.
- 66 「研究会(第2回)議事録」2008年6月12日。「研究会(第3回)議事録」2008年7月18日.
- 67 「研究会(第4回)議事録」2008年8月21日.
- 68 「研究会(第2回)議事録」2008年6月12日.
- 69 「研究会(第4回)議事録」2008年8月21日。「幼児教育の無償化に関する意見(岡上会長資料)」研究会第7回配布資料, 2009年3月3日.
- 70 朝, 12.10.24, 朝, p.4. 読, 12.10.24, 朝, p.4. 朝, 12.11.1, 朝, p.34.
- 71 朝, 12.10.24, 朝, p.4. 朝, 12.11.1, 朝, p.34.
- 72 朝, 12.10.19, 朝, p.4. 読, 12.10.24, 朝, p.4. 毎, 12.12.25, 朝, p.1.
- 73 自由民主党(2012)『日本を, 取り戻す.』J-ファイル2012総合政策集.
- 74 自由民主党(2013)「実行本部 平成の学制大改革部会 大学・入試の抜本改革部会 新入材確保法の制定部会 第二次提言」5月23日, p.1.
- 75 「実行会議の開催について」, 「実行会議 有識者」実行会議第1回配布資料, 2013年1月24日.
- 76 「実行会議 有識者」実行会議第1回配布資料, 2013年1月24日.
- 77 「実行会議第1回議事録」内閣官房実行会議担当室, 2013年1月24日, p.3.
- 78 実行会議(2014)「今後の学制等の在り方について(第五次提言)」7月3日, pp.2-3. 傍線引用者.
- 79 「実行会議第15回議事録」内閣官房実行会議担当室, 2013年11月26日, p.13, 18-19. 「実行会議第16回議事録」同, 2014年1月16日, p.14. 「実行会議第17回議事録」同, 2014年2月18日, pp.7-10.
- 80 「実行会議第14回議事録」内閣官房実行会議担当室, 2013年10月31日, p.21, 23.
- 81 連絡会議発足当初の委員は, 「連絡会議構成員名簿」連絡会議第1回配布資料, 2013年3月25日を参照. 連絡会議は, 2013年3月25日に第1回会議, 同年6月6日に第2回会議を行った(連絡会議各議事次第).
- 82 「今後の検討にあたっての論点(案)」連絡会議第1回配布資料, 2013年3月25日, pp.1-2.
- 83 下村(2010) p.107.
- 84 「実行会議第14回議事録」内閣官房実行会議担当室, 2013年10月31日, pp.8-9.
- 85 「実行会議第16回議事録」内閣官房実行会議担当室, 2014年1月16日, p.22. 「実行会議第17回議事録」内閣官房実行会議担当室, 2014年2月18日, p.15.
- 86 遠藤(2007) p.272.
- 87 「実行会議の開催について」2013年1月15日閣議決定.
- 88 政策が決定するまでには, ルールとしての制度によってあらかじめ定められたいくつかの「拒否点」(政策決定過程に関与する特定のアクターが, ある提案に対して反対の意思を表明して拒否権を発動できる場のこと)を乗り越える必要があり, 拒否点の数が多ければ, 現状の政策を変更することは困難になる. また, 政策決定において拒否権を行使でき, 政策を変更するために同意を得なければならないアクターのことを, 「拒否権プレイヤー(veto player)」という(Tsebelis2002/2009, pp.25-49).
- 89 「今般の審議要請の趣旨につきまして」中教審初等中等教育分科会第131回配布資料, 2021年7月8日.
- 90 架け橋特委は, 2021年7月20日に第1回会議を行い, 2022年3月23日まで, 計7回の会議を行った. うち, 義務教育の早期化について賛成意見を述べた者は一人のみだった(架け橋特委「架け橋特委(第1回)議事録」2021年7月20日). 続回の議事録を参照する限り, 2022年4月3日現在公開されている第六回までの会議録において, 幼児教育の義務化・就学年に関する議論はされていない.
- 91 中教審「『令和の日本型学校教育』の構築を目指して(答申)」2021年1月26日, pp.33-35. 幼児教育の実践の質向上に関する検討会の中間報告でも, 同じように分類されている(幼児教育の実践の質向上に関する検討会「幼児教育の質の向上について(中間報告)」2020年5月26日, pp.6-12). 「幼保小の架け橋プログラムについて」架け橋特委(第5回)配布資料, 2021年12月15日, pp.1-8.
- 92 鈴木編著(2016) p.1180.
- 93 幼稚園設置基準第2条. 児童福祉法第45条第4項. 就学前の子どもに関する教育, 保育等の総合的な提供の推進に関する法律第13条第5項.
- 94 教育職員免許法第3条. 児童福祉法第18条の6. 就学前の子どもに関する教育, 保育等の総合的な提供の推進に関する法律第15条.
- 95 奥平(1981) pp.393-394, 西原(2011) p.232.
- 96 児童福祉法第39条第1項.