

2006年新教育基本法成立以降の乳幼児保育・教育法制の展開

Trends and Issues in Child Day Care and Education System in Early Childhood after the new Fundamental Law of Education of 2006

小泉 広子^{※1}

キーワード： 教育基本法、子ども・子育て支援関連3法、
学校教育法、幼稚園、保育所、幼児教育

はじめに

2012年8月、子ども・子育て支援関連3法が成立し、保育所、幼稚園、認定こども園を含めた子ども・子育て支援の仕組みが大きく変わった。国による子育て支援対策は、少子化や、保育所待機児童問題への対応として位置づけられることが多いが、その一方、2006年にこれまで「憲法付属法」と捉えられてきた教育基本法の全面改正を契機とした、乳幼児保育・教育への国による統制強化の問題を同時に視野に入れなければ、この間の改革の本質を見誤る恐れがある。

保育所、幼稚園の二元的制度については、幼児教育段階における複線型の残存であり、幼児の人的発達権としての「保育を受ける権利」にとっても理由の乏しい処分区分であり、保育の一元化が児童福祉と幼児教育の高次な統一によって図られなければならないと考えられてきたⁱ。また、子どもの権利条約と子どもの権利委員会による乳幼児の権利に関する「一般的注釈7号」は、すべての大人との関係で乳幼児が主体性を発揮し、それをケア提供者が応答することが子どもの権利に対応するケアとなり、さらに子どものケアに「乳幼児期教育」が組み入れられるべきことを提唱しているⁱⁱ。

しかしながら、新教育基本法以降の乳幼児保育・教育法制の展開は、ケアと教育を統一し、さまざまな生活場面や活動の中で子どもの能動的・主体的な活動を保障するという、これまでの乳幼児保育・教育の理念と逆行し、教育と保育を分断し、「教育」を通じて国家の新自由主義的教育統制を強め、保育の専門性を貶め規制緩和の波にさらす方向に進んでいると思われる。

ところで、教育と教育行政との関係について、教育法学の通説では、次のように解されている。子どもの学習権は、教育内容面については、教育権をもつ親および教師に対して教育要求を向ける権利を主とするが、現代憲法上の「教育を受ける権利」としては、国や自治体の教育行政に対する条件整備要求を含んでいる。この点について、2006年改正前の旧教育基本法は、10条で、「教育」を主語とする1項と「教育行政」を主語とする2

※1 KOIZUMI, Hiroko 桜美林大学総合科学系

項とを書き分け、教育と教育行政の原理的および制度的な分離を確認していた。1項で教育の自主性と教師の教育の専門性の確保のための教育の直接責任の原理を記し、教育という精神的な自由に属する文化的営みに対する不当な支配を禁止し、2項によって、「教育行政は、この自覚のもとに、教育の目的を遂行するに必要な諸条件の整備確立を目標として行わなければならない」と規定し、教育行政の役割を教育条件整備におき、教育行政による教育内容への法的拘束力を持った介入は、「不当な支配」にあたり、憲法上の権利としての子どもの学習権やそれを保障する親や教師の教育の自由の侵害にあると解されてきたⁱⁱⁱ。後述するように、新教育基本法により、10条の規定が全面改正され、教育の直接責任制が削除されたが、「不当な支配」の禁止は新法においても16条に規定されている。

本稿は、2006年の教育基本法改正以降の、乳幼児保育・教育法制の展開に焦点をあて、特に、乳幼児保育・教育への国の教育内容統制の法的仕組みを分析し、その問題点を明らかにする。その際、関連する政策文書についても言及し、法令の意図、解釈の手掛かりにする。

1. 新教育基本法体制における幼児教育の統制

(1) 教育基本法改正と幼児教育

2006年12月に日本国憲法と一体のものとして捉えられてきた教育基本法が全面改正され、新教育基本法が成立した。旧教育基本法は、教育の自主性・自律性を確保し、教育の権利を保障する法制度を定めた基本法であったが、新教育基本法はこれを全面的に変更し、教育への国家的・権力的統制を正当化する法律となった。

その特徴は、市川^{iv}によれば、第一に、旧教育基本法が、教育の目的を国家のための教育から、個人の尊厳を基調に人間教育におき、それを制度的に保障する仕組みとして、教育と教育行政を区別した上、教育に対する不当な支配の禁止および教育の直接責任制を規定していたことに対し（旧教育基本法10条1項2項）、新教育基本法では、「不当な支配」の禁止を残したものの、教育の国民全体に対する直接責任を削除し「この法律及び他の法律に定めるところにより」との文言を挿入することによって、法律に定めさえすれば、不当な支配になることはなく、法律に基づく教育行政の全面的に合法化し、教育内容についても権力的関与ができる手掛かりを与えた（新教育基本法16条）。第二に、新教育基本法は、「公共の精神」「生命の尊重」「我が国と郷土を愛する態度」など多数の徳目を教育目標として掲げ、学校教育のみならず、すべての教育についても国定の徳目を強制していくシステムを作り上げた。教育目的・目標の法定化について学説では^v、これらの機能を根拠として、学習指導要領や検定教科書などによる教育内容の国家統制が正当化されることの問題性、また、原理的問題として、自律的な文化作用である教育の営みに対し、権力的強制の契機を払拭し得ない法規による目的・目標設定はなじまないと考えられてきた。第三の特徴に、競争主義・市場主義の拡大をめざし、子ども達の学力競争および学校間競

争を同時的にいっそう強化するとともに、その競争に教育制度全体が自発的に組み込まれていく、計画と評価という新自由主義的システムの法的根拠付けが新教育基本法により与えられた点である。政府の教育振興基本計画策定に関する規定が盛り込まれ（新教育基本法16条）、教育におけるPDCAサイクル実施の法的根拠を与えた。

幼児教育に関しては、新たに11条に「幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない」との規定が創設された。規定新設の趣旨について、文部科学大臣による国会答弁では、生涯にわたる人間形成の基礎が培われるこの重要な時期に、教育はしっかりと子どもの心身の健やかな成長を促す、そういう姿勢で行わなければいけない重要な意義をもつこと、また、近年、基本的な生活習慣や態度が身につけていないこと、自制心や抵抗力、忍耐、規範意識が十分育っていないことが課題として指摘もされていると述べられていた^{vi}。

11条の新設の意義について、乳幼児期の教育の重要性は、国連子どもの権利委員会一般注釈7号「乳幼児期における子どもの権利の実施」に見られるよう、国際的にも確認されてきているところであり、11条は、このような動向に呼応するように見える一方で、ここでいう「人格形成」は、2条に法定化された教育目標の内面化を意味しており、子ども個人が内面化すべき徳目や能力だけに焦点をあてていることから、国際社会において常識とされている乳幼児期における子どもの成長発達に不可欠な、子どもを主体と位置付けた親密な大人との相互的な人間関係の保障が欠けていると指摘されている^{vii}。この徳目の内面化については、1998年6月30日に出された中央教育審議会「幼児期からの心の教育の在り方について」答申「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―」（1998年6月30日）で、幼稚園・保育所の役割を、道徳性の芽を伸ばし、育てる、適切な働きかけを行うと位置付けていたこともその論証となる。

また、新教育基本法制定の直前に出された、2005年11月の中央教育審議会答申「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」では、近年の幼児の育ちについて、基本的な生活習慣や態度、他者との関わりが苦手である、自制心や耐性、規範意識が十分に育っていない、小学校1年生の教室において、学習に集中できないなど授業が成立しないなどの問題がある、地域社会、家庭の教育力の低下、社会環境の変化に対応可能な幼稚園等の教員の資質が不十分であるとの現状認識を持つ。このため、幼稚園等施設が中核となって家庭や地域社会の教育力を再生・向上させていくとともに、幼児教育と小学校教育との接続等、幼稚園等施設の教育機能を強化し、拡大していくことが必要であると述べている。この中教審答申を踏まえ、新教育基本法の幼児教育規定の意義を考えると、これまで、義務教育としての学校教育と距離があることで国家による統制が不十分であった幼児教育・保育の領域に、幼児教育の重要性および義務教育との接続の必要性を強調することにより、幼児教育を学校教育として位置づけ直し、態度形成、徳目の内面化を含め、新教育基本法体制に組み込む意図が見えてくる。

(2) 学校教育法の改正

教育基本法の改正により、2007年に学校教育法が全面的に改正された。幼稚園に関しては、次の改正が特徴として挙げられる。

第一に、新教育基本法の詳細な教育目標規定を受け、学校教育法においては、学校種別ごとの教育目標規定を改正し、義務教育の目標として、規範意識・公共の精神、生命及び自然を尊重する精神、伝統と文化の尊重と我が国と郷土を愛する態度などを強調している。幼稚園についても、教育基本法の教育目標規定の影響を受け、幼稚園の目的として、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして」、との文言が追加され（学校教育法22条）、幼稚園教育の目標に、規範意識の芽生えを養う、生命及び自然に対する興味を養う、相手の話を理解しようとする態度を養うことが新たに挿入された。第二に、他の学校種別と同様、学校管理体制の強化と教諭職の階層化のため、副園長、主幹教諭、指導教諭の職が新設された。さらに、これまで幼稚園設置基準で定められていた学校評価が、学校教育法に学校運営情報提供義務として定められることになった（学校教育法28条）。第三に、文部科学大臣の幼稚園の保育内容に関する行政立法権に関して、これまでの、「幼稚園の保育内容に関する事項」から、「幼稚園の教育課程その他の保育内容に関する事項」に条文が変更された（学校教育法25条）。文部科学省事務次官通知（19文科初第536号2007年7月31日）によれば、この「幼稚園の教育課程その他の保育内容に関する事項」とは、「教育課程と、地域の実態や保護者の要請により教育課程に係る教育時間外に行われる教育活動であること」と解釈されている。これは、学校教育法上の保育概念を従来の教育を含めた広義の意味から、幼稚園のいわゆる「一時預かり」に縮小したといえる。幼稚園における教育課程と保育（一時預かり、放課後活動）の区別が明示された。

学校教育法の改正後、2008年に幼稚園教育要領が改訂（第4次改訂）された。新教育基本法および学校教育法改正の影響がみられる点として、幼稚園教育の基本に、「幼児期における教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであり」との文言や、教育課程の編成に関し、「生きる力の基礎を育成するよう学校教育法23条に規定する幼稚園教育の目標の達成に努めなければならない」との文言が加えられたこと、「教育課程」と「それ以外の教育活動」の用語の使い分けがみられ、教育基本法、学校教育法の教育目標に従った教育課程編成が強調されている。

(3) 保育所制度の動向

新教育基本法の影響は、保育所制度にとっても無縁のことではない。

教育基本法改正に先立ち、2006年の9月に厚生労働省令である児童福祉施設最低基準が改正され、保育所における保育の内容について、従来の「保育所における保育の内容は、健康状態の観察、服装等の異常の有無についての検査、自由遊び及び昼寝のほか、・・・健康診断を含むものとする」との規定から、「保育所における保育の内容は、健康状態の観察、服装等の異常の有無についての検査、自由遊び及び昼寝のほか、・・・健康診断を

含むものとし、厚生労働大臣がこれを定める」との規定に改正され、厚生労働大臣の保育内容への関与が行政立法上根拠づけられた。

新教育基本法以降、2008年3月の保育所指針の改定（第3次改訂）では、保育所指針が、これまでの厚生省児童家庭局長通知から、厚生労働大臣による「告示」へ形式が変更され、義務教育学校同様、教育内容についての教育行政立法権の限界の問題が、保育所にも生じることになった。保育内容の記述に関しては、記述形式に大きな変更が見られた。これまでは、年齢別の、「発達の特徴」、「保育士の姿勢と関わりの姿勢」、「ねらい」、「内容」、「配慮事項」とし、3歳以上からは、「内容」に、幼稚園教育要領の「ねらい及び内容」に該当する「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の領域別項目が立てられていた。それに対し、第3次改訂では、保育の内容を、「養護に関わるねらい及び内容」（生命の保持、情緒の安定）、「教育に関わるねらい及び内容」（健康、人間関係、環境、言葉、表現）に分け、養護と教育の区別が明示された^Ⅷ。

厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課による、保育所保育指針解説書（2008年4月）によれば、改訂の背景には、子どもや子育て家庭を取り巻く状況は、依然として課題や問題点が多くあること、また、①地域の保育・子育て支援の資源が蓄積されつつある、②保護者の多様なニーズに応じた保育サービスの普及の中、保育所職員と保護者との適切な関わりが求められていること、③2006年に保育所と幼稚園の機能を一体化した「認定こども園」制度が創設されたこと、④同じく2006年に改正された教育基本法において幼児期の教育の振興が盛り込まれ、就学前の教育の充実が課題になっていること、など、保育をめぐる環境も様々に変化しているとし、保育所における質の高い養護と教育の機能が強く求められていることから、指針の内容や構成を見直すこととなったとする。

さらに同解説書は、告示化について、「規範性を有する基準としての性格を明確」にしたとし、「規範性とは、各保育所が保育指針に規定されていることを踏まえて保育を実施しなければならないということであり、保育指針に規定されている事項の具体の適用についてはその内容により異なる」とする。すなわち①遵守しなければならないもの、②努力義務が課されるもの、③基本原理にとどめ、各保育所の相違や裁量を許容するもの、又は各保育所での取り組みが奨励されることや保育の実施上の配慮にとどまるものなど区別して規定しているとする。また、規範性を強調する一方、指針は、各保育所の質向上のための創意工夫を促すことを目指し、基準として規定する事項を限定的なものに限定し、その内容の大綱化を図り全7章にまとめたと解説する。

保育所保育指針の告示化による法的拘束力の問題について、法学的には、一般的に、告示という形式そのものが、直ちに、法としての性質を有しているというわけではなく、その性質の見極めは個別具体的に行う必要があること、また、行政解釈のように、保育所保育指針に法的拘束力があるとすれば、それが保育所の運営の最低基準として機能する場合、保育所の設置者は、保育所保育指針を遵守し、保育所運営にあたらなければならない、その遵守違反に対しては、児童福祉法上、都道府県知事による、「改善勧告」、「事業の停止命令」

「保育所の設置認可の取消し」処分を受ける可能性があり、保育所の長やその他の職員についても職務上の義務違反を理由に懲戒がなされることになることになると解され、保育内容に対する国家統制が懸念されていた^{ix}。

その後、2008年4月に児童福祉施設最低基準が改正され、「保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、さらにその内容については、厚生労働大臣がこれを定める」と条文が変更された。11年の最低基準の改正（「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に改正）では、「厚生労働大臣が定める指針に従う」という文言に変更され、遵守義務が明文化された。子ども・子育て関連3法の成立によって改正された児童福祉法では、厚生労働省令が定める「保育所における保育の内容」は、児童福祉施設の設備運営に関する基準設定時に都道府県条例が従うべき基準として、位置づけられた。

(4) 幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続

学校教育法の改正において、幼稚園教育の目的に「義務教育及びその後の教育の基礎を培う」ことが明記されたことから、幼稚園教育要領、保育所保育指針、小学校学習指導要領において、幼小接続に関して相互に留意する旨が規定された。これに対して、「ほとんどの地方公共団体は、重要性を認識しつつも、その取り組みは十分とはいえない」との理由により、文部科学省の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による、「幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方について」と題する報告書が2010年11月11日に公表された。この報告書では、新教育基本法—学校教育法体制が、保育所も含めた幼児教育・保育に適用されることを明らかにしている。

報告書では、まず、幼児期の教育として、幼稚園だけではなく、保育所、認定こども園における教育を位置づける。さらに、幼小接続の体系を理解するためには、「教育の目的・目標」→「教育課程」→「教育活動」で展開する3段構造でとらえる必要があるとし、教育の目的・目標として、新教育基本法の教育目的を中心に置く。

新教育基本法については、「我が国の教育は、教育基本法に基づき、人格の完成、すなわち個人として、また社会の構成員としての理想の姿を追求することを目的としている。このため、幼児期や児童期も含め、学校教育、家庭教育、社会教育に共通する目的として、主として教育の基本事項（知・徳・体）に関すること、自分自身に関すること、社会とのかかわりに関すること、自然との共生に関すること、日本人として国際社会のかかわりの中で必要なこと、の五つが掲げられている」とする。幼児期の教育は、「生涯にわたる人格形成の基礎を培う」ものとされ、義務教育は、「各個人の有する能力を伸ばしつつ」、「社会において自立的に生きる基礎を培い」、「国家及び社会の形成者としての基本的な資質を養うもの」とされているとし、幼児期の教育と児童期の教育（義務教育）は、表現ぶりに違いはあるものの、個人と社会の構成員としての理想の姿を目指す教育の一環として位置づけられ、五つの目標の達成によってその実現を図ろうとするものである点で共通しているとし、幼児期と児童期の教育の理念の連続性・一貫性を強調する。

また、報告書は、新教育基本法6条2項で定められた幼稚園を含む学校教育では、「心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない」とされ、教育を受ける者が、「学校教育を営む上で必要な規律を重んじる」とともに、「自ら進んで学習に取り組む意欲を高める」ことを「重視して行われなければならない」事項として共通に掲げているとし、基本的な生活習慣の形成に加えて、集団性や社会規範性や学びの姿勢の形成を図ることに十分な配慮を求めているとする。こうした考えは、保育所や認定こども園においても同様の考え方ができるものいえる、と記述している。つまりここでは、幼稚園、保育所、認定こども園を「学校教育」に取り込み、生活習慣や、集団性、社会規範性、学びの姿勢などの、徳目および態度形成を重視している。

また、学校教育法における目的・目標も、同様に保育所や認定こども園にも適用されるとし、幼稚園の教育目的である、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うこと」を含めた調和のとれた教育こそが、幼児期の教育に求められていると記述する。義務教育との幼児期の教育の関係については、「児童期の教育をはじめとした義務教育は、生涯にわたって自ら学ぶ態度を培う上で重要なものであるが、それらは児童期の教育から突然始まるのではなく、幼児期との連続性・一貫性ある教育の中で成立するものである。本協力者会議ではこのような重要性に鑑み、幼児期の教育と児童期の教育目標を『学びの基礎力の育成』というひとつのつながりとして捉えることとする」と述べる。

この幼児教育の位置づけについて、遊びや生活などの多様な場面で育つ子どもの能動性を核とした幅広い力を育てる幼児期の固有性を後景に追いやり、幼児教育全体を小学校教育の前段階として、小学校教育の効率的な実施のための準備期間として再編しようとする、政府の意思の表明とみるべきという批判がある^x。また、義務教育と、幼児教育との接続の強調は、義務教育学校における国による教育内容統制を、保育所を含めた幼児教育・内容に及ぼすことを意味する。

2. 子ども・子育て支援関連3法の成立

(1) 保育・教育概念の区別

2012年8月10日消費増税法と共に、子ども・子育て支援関連3法（「子ども・子育て支援法」、「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の一部を改正する法律」、「子ども・子育て支援法及び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の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」）が成立した。改正の核心は、子ども・子育て支援法に基づき、教育・保育給付という、認定こども園・保育所・幼稚園に共通した個人への金銭給付の仕組みを導入した点にある。しかしながら、各界からの強い反対により、児童福祉法に市町村の保育所における保育の実施義務規定が残されたことから、両法の整合性や市町村の保育実施義務の範囲について、混乱が生じている。

子ども・子育て支援関連3法では、認定こども園、保育所、幼稚園に共通した給付の仕組みを設ける一方、保育と教育概念を判然と区別する。

子ども・子育て支援法上、「教育」とは、「満3歳以上の小学校就学前子どもに対して義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして教育基本法の第6条第1項に規定する法律に定める学校において行われる教育をいう」と定義される。「保育」については、「児童福祉法第6条の3第7項に規定する保育をいう」と定義される。児童福祉法と同条同項は、一時預かり事業に関する規定であり、「保育（養護及び教育（第39条の2第1項に規定する満3歳以上の幼児に対する教育を除く。）」と規定する。

新設された子どものための教育・保育給付は、施設型給付費、特例施設型給付費、地域型保育給付費及び特例地域型保育給付費の支給をする（子ども・子育て支援法11条）。施設型給付費は、市町村の確認を受けた、教育・保育施設（認定こども園、幼稚園、保育所）から教育・保育を受けたときに支給される。

子どものための教育・保育給付の支給要件は、年齢および保育の必要性の有無によって三つの区分が設けられている（子ども・子育て支援法19条）。施設型給付費は（子ども・子育て支援法27条）、①満3歳以上の小学校就学前子ども（保育の必要性がない子ども）は、認定こども園で受ける教育・保育又は幼稚園で受ける教育に要した費用、②満3歳以上の小学校就学前の子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるものは、認定こども園において受ける教育・保育又は保育園において受ける保育に要した費用、③満3歳未満の小学校就学前子どもであって、前号の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるものは、認定こども園又は保育所において受ける保育に要した費用が支給される。

上記①の子どもに対して支給されるのは、幼稚園の場合、1日4時間（幼稚園教育要領）、39週以上（学校教育法）の教育、認定こども園の場合は、幼稚園型又は幼保連携型認定こども園の場合は、幼稚園と同様の時間の教育を、保育園型又は地方裁量型認定こども園の場合は、1日4時間を標準とし、39週以上（子ども・子育て支援法施行規則17条）の保育ということになる。

この、保育と教育の区別は、従来の乳幼児保育・教育に、義務教育の準備段階としての「学校教育」を取り込むことにより、新教育基本法制以下の乳幼児期の教育課程の国家による統制を明確化したことを意味する。また、保育を「学校教育」としての教育と区別し、かつ、認可保育所以外は児童福祉施設との関係を切り離すことにより、家庭における保育と専門施設における保育の専門性の関係をあいまいにし、小規模保育事業や家庭的保育の公認など、保育の条件整備の流動化・低下を可能とした。また、年齢および時間により区分される教育給付のしくみは、幼児教育の無償化議論と重ねて考えるとき、バウチャー制度への容易な転化が予想される。

(2) 幼保連携型認定こども園の創設と教育内容統制の強化

子ども・子育て支援関連3法の一つである、認定こども園法の改正により、幼保連携型認定こども園が創設された。幼保連携型認定こども園は、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして満3歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い、これらの子どもの健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を目的として、この法律の定めるところにより設置される施設」（認定こども園法2条7項）と定義される。さらに、「教育」・「保育」を提供する施設として、「（認定こども園法）第2条第7項に規定する目的を実現するため、子どもに対する学校としての教育並びに児童福祉施設（児童福祉法第7条第1項に規定する児童福祉施設をいう・・・）としての保育並びにその実施する保護者に対する子育て支援事業の相互の有機的な連携を図りつつ、次に掲げる目標を達成するよう当該教育及び当該保育を行うものとする」（認定こども法9条）と規定され、学校及び児童福祉施設として位置づけられる。

幼保連携型認定こども園の「学校」としての位置づけについては、次に述べるように、幼稚園の「学校」としての位置づけとは異なり、さらに、国による教育内容統制を強化する恐れがある。

第一に、従来、教育基本法上の「法律で定める学校」は、学校教育法1条で定められた学校を指し、学校の公の性質、教育の機会均等の観点から、学校の設置主体は、国、地方公共団体、学校法人に限定される（学校教育法2条）という解釈が自明であった。これに対し、今回の改正では、幼保連携型認定こども園を、認定こども園法上の「学校」と定義し、これを教育基本法上の「法律で定める学校」とした。また、設置主体については、国、地方公共団体、学校法人に加え、社会福祉法人にまで拡大した。学校教育法は、学校教育制度の基本的事項を定めた法律として、正規の学校体系に位置づくすべての学校に適用される法律である。準用規定は残されたものの⁴⁾、学校教育法の適用のない「学校」を認定こども園法により創設したことは、学校の設置主体を他の法律により拡大するルートを導き、学校体系の多様化の手掛かりを与えた点で、学校の公の性質、普通教育を中心とした学校体系に今後インパクトを与える可能性がある。

第二に、教育課程その他の教育及び保育の内容に関する事項は、認定こども園法で定められた幼保連携型認定こども園の目的及び目標に従い、主務大臣が定めるとし、その他の類型の認定こども園も、幼保連携型認定こども園の教育課程、保育内容に関する事項を踏まえて行わなければならない（認定こども園法10条）。この委任規定に基づき、内閣府・文部科学省・厚生労働省告示の形式で、幼保連携型認定こども園教育・保育要領が定められた（2014年4月30日）。設置者にその教育及び保育内容について遵守義務を課している点（認定こども園法10条3項）が、学校教育法には見られない規定である。また、告示という法形式については、教育・保育要領と同じく告示形式である学習指導要領の法的性質については争いがあり、行政解釈である、事項により強弱はあるが全体として法的拘

東力があるとする学習指導要領法規説と、文部科学大臣の委任立法権は、教育の自由を前提に、「学校制度法定主義」の一環として、学校組織編制である「教科名」までを法規事項としたのであり、教科教育内容についての基準である学習指導要領は指導助言的基準の告示にすぎないという、学習指導要領助言文書説が対立している^{xii}。国家の設定する教育内容・保育内容の遵守を設置者に義務付けることは、実施に関する統制のさらなる強化のおそれがあり、教育の自由との緊張関係が生じるところである。

第三に、幼児教育・保育内容に対する、政治支配の強化が懸念される。幼保連携型認定こども園の教育課程・保育内容の設定権者に、従来の文部科学大臣、厚生労働大臣に加え、内閣総理大臣が主務大臣とされた（認定こども園法 10 条 1 項）。また、自治体レベルでは、これまで、大学以外の公立学校の管理は、教育委員会の所管であったことに対し、幼保連携型認定こども園の管理は地方公共団体の長とされ（改正地方教育行政法 22 条 1 項 2 号）、公立園の園長及び教員の任命も地方公共団体の長が行う（改正教育公務員特例法 11 条）。学説では、教育行政が子どもの学習権を実現していく教育の自主性と専門性と十分に保障しうるような文化的体質の条件整備行政であるためには、政治的中立性と一般行政からの文化的独立性が保たれていなければならないと考えられている。中央教育行政に関しては、時々の与党・政府の独自の政策意思に対してそれ相当な政治的中立性を保つ必要があり、戦後教育改革期にしばらく続いた学者文相がそれを示していた^{xiii}。内閣総理大臣による教育内容決定の関与は、教育行政による教育内容決定の問題にとどまらず、教育の政治的中立性の点においても、問題がある。また、地方教育行政においては、政治的中立化と一般行政からの文化的独立を保障するための仕組みとして、教育委員会制度が採用されている。教育委員会制度においても、教育内容決定に関しては、教師や父母の自由や学校の教育自治が基本であり、教育行政による最終決定権は認められない。首長による、特に公立幼保連携型こども園の管理は、人事権をも背景とした政治支配が危惧される。

さらに、幼児教育・保育への政治支配が懸念される法改正として、2014 年 6 月 20 日に公布された、「改正地方教育行政の組織及び運営に関する法律」では、教育委員会の執行機関としての位置づけは残したものの、首長の教育行政への関与を強める改正がなされた。具体的には、首長の教育に関する総合的な施策について、目標や基本方針を定める「大綱」策定権を与え、さらに、首長が招集し、首長と教育委員会から構成される「総合教育会議」を設け、①大綱の策定に関する協議、②教育を行うための諸条件の整備その他の地域の実情に応じた教育、学術及び文化の振興を図るため重点的に講ずべき施策についての協議、及び③児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれる場合等の緊急の場合に講ずべき措置についての協議、並びにこれらに関する構成員の事務の調整を行うこととした。総合教育会議で調整のつかなかった事項について、教育委員会は従う義務はないが^{xiv}、調整がつかなかった事項についても、首長は「大綱」に記載できることなど、首長の教育委員会に対する優位性を認める仕組みになっている。

内閣府による2014年9月11日に開催された自治体担当者向け子ども・子育て支援制度の説明会に配布された資料「子ども・子育て支援新制度における教育委員会の役割について」^{xv}では、首長部局と教育委員会との連携により推進すべき具体的な取組例として、「認定こども園、幼稚園及び保育所と小学校等との連携のための取組の推進」、「認定こども園、幼稚園、保育所における幼保連携型認定こども園教育・保育要領、幼稚園教育要領、保育所保育指針に沿った幼児教育の実施」やその他の留意事項として、「公立幼稚園の新制度の移行準備、私立幼稚園の新制度の円滑移行への支援」等が挙げられ、「総合教育会議の積極的活用」が記述されている。ここでは、総合教育会議が、首長部局主導による、あるいは、教育委員会と一体となった、幼児教育・保育への、国および自治体による介入手段となることが懸念される。

3. 新教育基本法以降の幼児教育無償化の動向

(1) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」と「幼児教育の無償化について（中間報告）」に見られる無償化の目的と方法

新教育基本法の制定と同時期から、幼児教育無償化の議論が活発化してくるが、そこでは新自由主義教育改革の一環としての特徴が見える。

新教育基本法が制定された年である2006年の7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（骨太の方針2006）では、豊かな生活に向けた環境整備の項目で、「豊かで活力ある社会の形成に向けた人材育成のため、幼稚園、保育所の教育機能を強化するとともに、幼児教育の将来の無償化について歳入改革にあわせて、財源、制度等の問題を総合的に検討しつつ、当面、就学前教育についての保護者負担の軽減策を充実するなど幼児教育の振興を図る」ことが、記されていた。

この基本方針および新教育基本法の制定を受け、文部科学省に今後の幼児教育の振興方策に関する研究会が設置され、2009年5月18日に「幼児教育の無償化について（中間報告）」が公表された。ここでは、幼児教育無償化の意義及び必要性について、幼児期の教育は、子どもの基本的な生活習慣を形成し、道徳性の芽生えを培い、学習意欲や態度の基盤となる好奇心や探究心を養い、創造性を豊かにするなど、生涯にわたる人格形成の基礎を培う上で重要な役割を担っていることを挙げる。さらに、幼児教育は幼児の望ましい発達をもたらすという教育的効果のみならず、社会経済的効果を有しており、その波及効果は社会全体に及ぶものであると指摘する。すなわち、諸外国の研究では、質の高い幼児教育が、その後における成績の向上や進学率の向上や進学率の上昇、所得の増大、犯罪率の減少をもたらすなど、教育的・社会経済的効果を有するとの実証研究が得られているとし、小学校就学前に実施される幼児教育は、小学校就学後の教育投資の効果を増大させ、その効果は成人まで及ぶと指摘されていると述べる。

具体的な無償化の方策については、対象者は、「学校教育法、幼稚園教育要領等に沿っ

て教育を行うことが義務付けられている『幼稚園』に在籍する児童」、「学校教育法に掲げる幼稚園の教育目標が達成されるよう保育を行うことが義務付けられている『認定こども園』の幼稚園機能部分に在籍する幼児」、「幼稚園教育要領と整合性が図られた保育所保育指針に基づき保育を行うことが義務付けられている認可『保育所』に在籍する幼児」とされる。対象年齢については、幼稚園、認定こども園に在籍児については、3～5歳児、保育所の幼児については、3～5歳児が適当であるが、認可外保育施設の扱いや保育制度における無償化の在り方と併せて、まずは保育制度改革の議論の中で検討されることが適当であるとする。

無償化の仕組みとして、現行制度である私学助成を、私立学校振興のための機関補助制度とし、一方幼稚園就園奨励費補助制度を個人の教育費に対する個人給付ととらえ、幼稚園の無償化については、「私学助成のように私立学校の振興を目的とするものではなく、全ての幼児に幼児教育を享受する機会を等しく保障することを目的とするものであることから、現行の機関補助と個人給付の二本立てによる幼児教育の振興を前提とした上で、現行の幼稚園就園奨励費補助制度を基本としつつ、これを拡充した個人給付制度により実現することが適当」とする。無償化の対象経費について、すべての幼児に幼稚園教育要領に定める教育を実施するために必要な本体的経費として、「入園料」と「幼稚園教育要領に定められた標準的な保育時間である4時間の保育を実現するための必要総額の保育料」の全国的な平均額を基準とするとしている。

ここでは、幼児教育の目的を、子どもの自身の成長発達だけでなく、社会にとって有用な人材の育成、犯罪率の低下といった「社会経済的効果」に置いている。無償化を通じ、国定教育内容である幼稚園教育要領の普及を徹底すること、また、現物給付ではなく、個人給付制度を採用することによって、施設間の子ども獲得の競争、幼稚園・保育所の条件整備に関わる公的責任の後退が予測され、新自由主義的教育改革の特徴が表れている。

(2) 教育再生実行会議「今後の学制等の在りかについて（第五次提言）」

2014年7月3日に発表された教育再生実行会議第5次提言「今後の学制等の在りかについて」では、幼児教育の充実、無償教育、義務教育期間の延長が提言されている。グローバル化が急速に進展し、人や者、情報等が国境を越えて行き交う目まぐるしい変化・競争の中にある世界において、日本が成長し発達しづげ、一人一人の豊かな人生を実現するためには、個人の可能性を最大限引き出すとともに、少子化を克服し、国力の源である人材の質と量を充実・確保していく必要があるとする。そうした課題のある中、現在の学制が、これからの日本に見合うものになっているかを見直す時であると述べる。幼児期の教育については、その後の生活や学習の基礎を確固たるものとし、生涯にわたる学びと資質・能力の向上に影響を大きく寄与するものであり、幼児教育の機会均等と水準の維持向上が図ることを重要であるとする。具体的には、幼児教育の質の向上のため、国は、幼稚園教育要領について、子どもの言葉の習得など発達の早期化等を踏まえ、小学校教育との接続を

意識した見直しを行う。保育所、認定こども園においても教育の質の向上の観点から見直しを行う。3～5歳児の幼児教育について、財源を確保しつつ、無償化を段階的に推進し、希望する全ての子どもに幼児教育の機会を保障する体制を整える。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、全ての子ども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について検討するとする。

ここでは、幼児教育の目的をグローバル経済の中で日本が生き残るための、国力の源である人材の育成＝エリートの育成におき、早期教育の導入、教科教育の早期開始を、幼稚園教育要領を通じて、強制することが予測される。提言は、幼児教育の無償化の後の義務教育化にも言及するが、幼稚園、保育所及び認定こども園における、設置主体等の多様性も含めた、新たな枠組みを想定しており、公教育としての義務教育制度のあり方にインパクトを与える可能性がある。

おわりに

以上に考察したように、2006年の新教育基本法成立以降、乳幼児保育・教育制度は新自由主義的教育改革の真ただ中にあることが明らかになった。

教育・保育内容にかかわる、主な特徴をまとめると、第一に「教育」「保育」概念を法制度上区別し、教育に関しては、学校教育および義務教育との連続性を強調することにより、国家による新教育基本法の教育内容統制を正当化する。保育所に関しても、教育としての幼稚園との一体化を強調し、幼稚園教育要領を通じた間接的、直接的な国による関与が強まる恐れがある。また、新たな認定こども園法による幼保連携型認定こども園の創設を通じて、学校教育法以上の教育内容統制が懸念される。

第二に、「教育」と「保育」の区別および子ども・子育て支援法による金銭給付の仕組み、および無償化構想により、幼児教育における競争的な環境づくりが始まったといえる。

第三に、国が想定する幼児教育の教育内容は、新教育基本法2条に定められた、道徳教育の内面化からはじまり、最近の幼児教育無償化をめぐる政策文書の中では、道徳教育の強化、学校生活に順応できる従順な子どもの育成に加えて、国家の発展に資する人材の育成という、選別主義的な新自由主義教育改革の本来的なねらいが現れてきている。幼稚園教育要領の今後の改訂に注目する必要がある。

乳幼児期における子どもの発達保障の内容およびそれを保障する制度上必要とされる条件整備とは何かという古典的な課題が、新しい法状況の中で、再び問われているといえよう。

- i 兼子仁『教育法〔新版〕』（有斐閣、1978）255頁、教育制度検討委員会 梅根悟編『日本の教育改革を求めて』（勁草書房、1974）187頁
- ii 国連子どもの権利委員会（世取山洋介訳）、「乳幼児期における子ども権利の実施」に関する一般的注釈第7号 CRC/C/GC/7
- iii 兼子仁・前掲書（注1）343頁以下。
- iv 市川須美子「政府案と民主党案の概括的比較」日本教育法学会教育基本法研究特別委員会編『憲法改正の途をひらく 教育の国家統制法－教育基本法改正政府案と民主党案の逐条批判－』（母と子社、2006年）24頁
- v 成嶋隆「教育目的・目標法定の意義と限界」日本教育法学会編『教育法の現代的争点』（法律文化社、2014年）9頁
- vi 2006年6月2日 衆議院・教育特別委員会
- vii 日本教育法学会教育基本法研究特別委員会・前掲書（注4）123頁
- viii 保育所保育指針において「養護」「教育」に記述を分けたその背景と問題については、全国保育問題研究協議会保育政策検討委員会「保育所保育指針最低基準化に関する見解」季刊保育問題研究 229巻（2008）141頁以下参照。
- ix 田村和之「『保育所保育指針』の告示化」季刊保育問題研究 228巻（2007）79頁、その他告示化の問題を指摘するものとして、全国保育問題研究協議会保育政策検討委員会・前掲書（注8）139頁、日本教育制度学会第15回研究大会報告「課題別セッション・V 保育所保育指針の告示化を考える－その意義と課題の検討－」教育制度学研究 15号（2008）97頁以下の各論考を参照
- x 大宮勇雄「『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の深刻な問題点－危険な方向に踏み出した政府の乳幼児政策」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2014』（ひとなる書房、2014年）141頁
- xi 学校教育法の準用規定は（改正認定こども園法26条）、第5条（学校設置者の学校の管理・経費の負担）、第6条本文（授業料の徴収）、第7条（校長・教員）、第9条（校長・教員の欠格事由）、第10条（私立学校長の届出）、第81条1項（特別支援教育）、第137条（社会教育施設の附置・目的外利用）である。
- xii 神田修・兼子仁編著『教育法規新事典』（北樹出版、1999年）14頁
- xiii 兼子仁・前掲書（注1）346頁
- xiv 文部科学省初等中等教育局長通知「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について」（26文科初第490号、平成26年7月17日）
- xv 内閣府ホームページからリンク
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h260911/pdf/s8.pdf>
（2014年10月20日アクセス）