

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的能力の育成と初等教育との接続で 求められる教育環境—

千葉 聡子*

Will Social Significance of Free of Charge for Early Childhood Education as Educational Investment be Realized?: Educational Environment Required for Relationship between Fostering Non-Cognitive Ability and Connection of Primary Education in Early Childhood

Akiko CHIBA

要旨 2019年10月に開始される消費税増税を財源とする3歳から5歳児の幼児教育無償化が2017年12月に決まった。教育に対する公的負担が少ない我が国であるが、少子化対策と人づくり革命を目的としてこの政策が決定された。その背景には、少子化対策の他、強力な要因として幼児期における非認知的能力育成の重要性の認識の広がりがある。本稿では、幼児教育への公費投入の社会的意義を社会的メリット、私的メリットの点から整理し、また今回の決定の大きな要因となった非認知的能力についての理解を深めた。また、幼稚園、保育所、幼保連携型認定子ども園の三つの施設で幼児教育は行われるという特徴の中で、小学校との接続の観点から三つの施設の統一性を高めるというもう一つの政策展開について、公的負担と非認知的能力の関連から批判的検討を行った。特に保育所の特徴である「養護」の機能と非認知能力育成との関係を検討し、さらに家庭がこの方向性とどのように関係するかについて考察した。

キーワード：幼児教育 非認知的能力 教育政策 養護と教育 初等教育との接続

1. 消費税増税と幼児教育の無償化

2017年12月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」に、幼児教育の無償化が盛り込まれた。その内容は、3歳から5歳までの全ての子どもの幼稚園、保育所、幼保連携型認定子ども園の費用を無償化するというものである¹⁾。また0歳から2歳児については、現在は住民税非課税世帯の第2子以降が無償であるところを、住民税非課税世帯の全ての子どもに拡大することになった。実施時期については消費税上げと同じ、2019年10年としている。

「新しい経済政策パッケージ」とは、第4次安倍内閣が持続的な経済成長を成し遂げるために打ち出した政策であり、「持続的な経済成長を成し遂げるための鍵は、少子高齢化への対応である。少子高齢化という最大の壁に立ち向うため、生産性革命と人づくり革命を車の両輪として、2020年に向けて取り組んでいく」(内閣府 2017: 1-1)として発表されたものである。その中で、幼児教育無償化は「人づくり革命」政策の具体化の一つであると述べられている。「人づくり革命」については、幼児教育の無償化の他に、「待機児童の解消」、「高等教育の無償化」(支援措置の対象は低所得層に限定)、「私立

* ちば あきこ 文教大学教育学部学校教育課程

高等学校の授業料の実質無償化」(対象者は年収590万円未満世帯)、「介護人材の処遇改善」が盛り込まれている。このうち、「待機児童の解消」と「介護人材の処遇の改善」は職員の処遇改善も含めた労働政策の側面が強いものであり、また「高等教育の無償化」と「私立高等学校の授業料の実質無償化」は所得制限付きの無償化で対象者が限定されているのに対し、「幼児教育の無償化」は3歳から5歳児については対象を限定しない点で、幼児教育の理念ともかかわる教育政策の実施といえるだろう。

また財源が2019年10月実施予定の消費税引上げによって生じる増収分であることにも注目する必要がある。政府は消費税率の2%引上げによって生じる増収分のおよそ半分を「教育費負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等」に充当させるとしている²⁾(野田:1)。この財源は、消費税増収分5兆円強のうち、1兆円程度を「社会保障の充実」、4兆円を「財政再建」に充当予定であったものを、2017年9月25日の安倍首相の記者会見により、この財政再建分であった4兆円のうちのおよそ2兆円程度を幼児教育の無償化や高等教育の負担軽減などの「人づくり革命」の予算に変更することが表明され、「国民の信を問う」として9月28日に衆議院が解散された結果から生み出されたものである。幼児教育の無償化は、財政再建を一部断念して教育への予算を確保するという政治的決断の結果であるといえる³⁾。

このように、少子化対策を重視した政策の実現とみられる幼児教育無償化であるが、幼児教育無償化を後押しした要因をさらにあげると、第一に、幼児期が非認知的能力の育成に対して重要な時期であるという指摘が近年されていること、第二に、OECD諸国との比較において日本の公教育費に見劣りがあること、第三に、教育格差問題として浮上した児童生徒の学力形成に対して、「全国学力・学習状況調査」の結果等から家庭環境が大きく影響することが明らかとなり、同じく浮上してきた子どもの貧困問題などからも、家庭への経済的支援の必要性が訴えられていること、などがあげられるだろう。

「新しい経済政策パッケージ」の中では無償化を推し進める理由として、第一に、少子化の要因の一つが教育費負担の大きさにあること、第二に、幼児

教育が知識、IQなどの認知的能力のみならず、根気強さ、意欲などの非認知的能力の育成にも重要な役割を果たしており、さらに将来の所得の向上や生活保護受給率の低下等に意味をもつという研究結果があり、諸外国でも3歳から5歳児の幼児教育無償化がすすめられていること、があげられている(内閣府2017:2-1-2)。

このように、幼児教育無償化を決断するに至った理由は複数考えられるが、先にも述べたが、この無償化は消費税増税によって生じた増収分が財源になる。消費税増税を巡っては反対する見解も当然存在し、増税後の消費動向に懸念を示す声も多く聞こえてくる。こうした状況を踏まえ、また少子化とともに高齢化が加速度的に進む現状の中で、教育関連予算に焦点が当たり、高等教育等とともに就学前教育としての幼児教育の公費増額が選択されたこと、また幼児教育については3歳から5歳児について対象者を限定しないこと、さらに幼児教育の条件整備、質の向上ではなく無償化が選択されたこと、などは、この無償化がいくつかの選択肢の中からの政策決定であるといえ、今後、その選択の正否を問うために、意図と効果の検証は当然必要になってくるだろう。

そこで本稿では、2019年10月からの消費税率引上げによって生じる財源をもとに開始される幼児教育無償化について、「無償化」という教育政策の選択が意味するところをいくつかの視点からとらえながら考察を進めていく⁴⁾。まず、我が国において公教育費の割合が他の先進諸国と比べて少ないことを確認し、その中で「幼児教育」の「無償化」が選択されたことの意味をとらえ、次に今回幼児教育の無償化の実現を支えた「非認知的能力」の重要性が、幼児教育の多様性、また初等教育の連結とどのような関係にあるのかについて考察を加えていく。

2. 幼児教育への公費の投入

(1) 「無償化」という選択

さて、我が国における子どもの貧困問題を告発したといつてよい阿部彩は、子どもの貧困問題解決に関連して取りうる政策は複数あり、政策選択が問題認知の次に必要となる課題であると述べる(阿部:

iii). 今回の幼児教育の無償化政策は、我々が選挙を経て選択した政策といえるが、果たして、我々はこの選択によって何を優先させたのであろうか。そこでまずは、貧困問題における政策選択を例に、この選択の意味するところを考えてみよう。

阿部は子どもの貧困問題解決のための政策選択の判断基準として、第一に、実験的な枠組みにより効果が測定されているもの、第二に、長期的な収益性が確保できるもの、第三に、特に厳しい状況に置かれている子どもを優先するもの、の三つをあげている。このうち、最初の二つは、政府の財政的健全性を保つ、すなわち、政府の投資により将来の勤労収入が増加し、その結果政府の税収等が増える、という点で説得力をもつことになる。三つ目の基準は、効果の大きさと人道的観点が含まれており、ここに前の二つの基準とは異なる点が見出される。三つ目の基準については、「厳しい状況」をどのように判断するかで意見が分かれるところであり、阿部は、スティグマが少ない、運営コストが少ないなどの点から、全ての子どもを対象とする普遍的制度に利点があるが、全ての子どもを対象とすることの最大の課題は費用の大きさであると述べている（阿部：229-30）。

今回の幼児教育の無償化にこの阿部の示した判断基準を当てはめてみると、政府は第一、第二の点からは、直接的には非認知的能力の育成とその効果の大きさ、間接的には少子化に歯止めをかけ人口増加をもたらすことを判断の材料としたと考えられる。また第三の点からは、すでに所得制限つきでは一部無償化が実現していることと、今回の無償化の対象である3歳から5歳児については、幼児教育施設を利用する幼児は90%を超える現状であることから⁵⁾、対象者を限定しないという普遍化は実現しやすい側面があったと考えられる。

しかし、幼児教育に対しての公費投入の投入先の選択肢は無償化以外にも考えられるわけであり、少子化状況に変化が見られない中、非認知的能力の育成に対する公費投入の効果についての検証が今回は特に必要となってくるだろう。そこでこの検討の前に、まず、公教育費の現状について整理しておく。

(2) 教育の社会的メリットと私的メリット

経済学者の佐野晋平は、わが国の公教育費の現状についての統計を先進諸国との比較から整理している。佐野は、OECDの統計資料「図表でみる教育2017」から数値を算出した結果、まず日本の国内総生産（GDP）に占める教育費支出は4.4%で、OECD平均の5.2%を下回っており、トップの英国の6.6%からは2.2ポイント低い状況であると述べている。

また同資料からは、日本は教育費に占める私費負担割合が高い国であることもわかる。初等中等教育の私費負担率は8%で大部分が公的負担であるのに対し、幼児教育の私費負担率は46%、また高等教育は66%である。OECDの私費負担率の平均が幼児教育で18%、高等教育で30%であり、いずれも日本は30ポイント前後高いことからすると、幼児教育及び高等教育への公的支出の増加の必要性を訴えることに大きな抵抗はない状態であるといえる。それでは、なぜ我が国の教育費に対する公的支出割合が、幼児教育、高等教育において低いのであろうか。そこで、公的、私的支出がそれぞれ意味するところに注目してみよう。

教育への公的支出の理由は、一般的に教育の機会均等という公平性の確保が考えられる。誰もが学習する権利を有しており、その権利を保障するのが公の役割であるため、この役割を果たすために社会は教育、特に普通教育の費用を負担するのである。しかし、経済学ではさらに効率性の点からも公的支出の意味をとらえている。教育には個人の収益を増加させる私的リターンだけでなく、社会的リターンをもたらす力がある。具体的には、第一に失業者等が減り、結果的に租税額の増収が見込まれること、第二に教育水準を上げることは新しいものを生み出す効果があるという外部経済効果があること、第三に犯罪の抑制や健康の改善という非金銭的な効果がある。これらの社会的リターンを確保するために公的支出が行われるのであるが、特に第二の外部経済効果は、個々人が投資をしなくても他者が生み出す利益から個人は利益を得ることができる可能性があり、この状況を放置すれば社会全体の教育水準が落ちてしまうため、政府は教育に積極的に介入する必要がある（佐野：28-31）。

これらの理由から判断すると、幼児教育の無償化については、人生の早い段階での非認知的能力育成が社会的リターンを生む、という知見が獲得されたことが選択の大きな理由となったと考えられる。また、幼児教育を幼児教育施設で受けることは、本人だけでなく、特に働く保護者に対するリターンがあると考えられることから、私的負担率が46%と高いにもかかわらず、90%の幼児に幼児教育施設が利用されている現状があるといつてよいだろう。特に保育所は「保育を必要とする」という点からメリットを利用者に提供しており、すでに私的リターンが確認されていると判断してよいだろう。

しかし先にも述べたが、我が国は幼児教育と高等教育については教育の公的負担率が先進諸国の中ではかなり低く、幼児教育、高等教育については教育のもつ私的メリットが強調され、社会的メリットが強く認識されていない可能性が高い。そもそも我が国は、公教育費だけでなく租税負担と社会保障負担を足した国民負担率が低い国である。教育社会学者の中澤渉は、日本の公教育費の問題を論じる中で、国民負担率が低く公教育費が増大しない理由を、日本人の矛盾する意識構造にあるとし、以下のように述べている。

つまり安定した充実している福祉社会を望みながら、(既に財政は赤字で、公務員数も国民負担率も十分小さな政府といつてよいにもかかわらず)負担増は望まない、という矛盾した意識構造をもっているのである。「小さな政府を望んでいるから、負担増を望まない」とか「充実した福祉を望むので、多少の負担増は我慢する」という関係になっていないところが、話を難しくしているのだ。(中澤：156)

そしてこのような矛盾した意識構造を生み出している理由を、「日本は政府がすべきだと考えている役割の範囲の大きさに比して、政府に対する信頼度が極端に低いため、これ以上負担したくない、という思考回路に陥っている」(中澤：156-7)と分析している。中澤によれば、我が国の公的負担率の低さは戦後一貫しており、これまでは公的負担の低さを

を性別役割分業のもとでの女性と企業福祉が穴埋めしていたが、女性の被雇用者の増加とグローバル化等による企業間の競争の激化がこれまで行われてきた穴埋めを難しくしている。この状況の中で、女性と企業福祉に依存していた機能を政府が担うシステムを作るのかどうかという決断が、現在、国民には迫られているのである(中澤：16)。

こうした公的支出と教育の関係から現在の日本の教育費への支出状況を見ると、幼児教育、高等教育費に占める公的負担率が低く私的負担率が高いということは、この二つの教育段階においては私的リターンが強調されているという見方もできる。特に高等教育費については、現在、大学進学率がおおよそ50%という状態にあり、しかし、少子化の中で定員を満たすことができない大学も増加しており、大学は公的、私的の両面、つまり社会からも家族や学習者自身からもその投資とリターンの関係を問われている状況にあると考えられる。

この高等教育の状況に対して、幼児教育は無償化の対象である3歳から5歳児は、幼児教育施設を利用する幼児は90%を超えており、利用についてはほぼ選択の余地がなく、何らかのメリットを現状でも受け取っている。従って、こうした状況で幼児教育の公費割合を増やす政治的判断に対し、今後、無償化が幼児教育にどのような社会的リターンをもたらしたのかについてのエビデンスを提示しなければならないだろう。特に、財政状況が厳しく、少子化だけでなく長寿化による高齢化が進み、労働者が不足するという状況が今後も続くことが予想され、さらに政府への信頼度が低いという国民意識下においては、新たな政策についての検証作業が必須の事柄であり、改善点があれば改善すること、場合によって政策の変更も求められるだろう。そこで再度確認しておきたいのは、無償化決断の大きな理由は、第一には少子化にストップをかけること、そして第二に、幼児教育がその後の子どもの認知能力、非認知的能力、特に非認知的能力の育成に大きな影響を与えたとの判断があったことである。そこで次項では、この非認知的能力について理解を深めていこう。

3. 幼児教育と非認知的能力

(1) 非認知的能力への注目

非認知的能力の意義を論じる際にしばしば登場するのが、ヘックマンの研究である。後に述べる、遠藤利彦を代表とする研究の中で、篠原郁子が行ったヘックマンの研究を含めた非認知的能力に関する研究のレビューを参考にして、この能力について理解していこう。

経済学者であるヘックマンらは、1960年代、アメリカのミシガン州で実施が開始された「ペリー就学前計画」に注目し、その結果から、幼児期の教育介入がその後の所得、昇進、雇用形態などに大きな影響を与えることを明らかにしている。「ペリー就学前計画」とは、教育上のリスクがある子どもたちとその家族を対象とした介入プログラムの実施と効果測定のための一連の調査研究である。研究では、家庭を実験群と統制群に分け、実験群の子どもに対して幼児期に行った幼稚園での幼児教育プログラムの効果と養育者に対する専門家による教育の効果とを、40年以上にわたった追跡調査の結果から測定しており、複数の時点で、能力、発達の状態、生活状態に対する調査が行われた。その結果の一つとして、特に40歳代において、実験群の方が犯罪率が低く、年収が高く、自身の家を持つ割合が高いなどの結果が見出され、幼児期の教育効果がその後極めて長く持続し、生活に影響し続けることが示された。

またヘックマンらの研究が注目される理由は、学業成績や学力に関するテストの成績のような認知的能力の高さだけでなく、認知的ではない能力が個人の賃金の差などにも大きな影響を与えていることを示した点にある。「ペリー就学前計画」の調査からは、実験群と統制群の子どもたちの学力を比較すると、小学校入学後の数年間は実験群の子どもの方が優れた成績を示したが、その後次第に両群の差は小さくなり、小学校中学年で統制群に追いつかれることがわかった。それにもかかわらず、40年後の人生に両群では歴然とした差が生まれており、ヘックマンらはその差は「ソフトスキル」の差、つまり非認知的能力の差から生じていると解釈している。実験群の子どもたちは、就学前教育により、自制心、粘り強さ、動機づけ等を学び、そのことが後のよりよ

い人生につながったというものである（篠原：7）。

ヘックマンは著書の中で、

第一に、人生で成功するかどうかは、認知的スキルだけでは決まらない。非認知的な要素、すなわち肉体的・精神的健康や、根気強さ、注意深さ、意欲、自信といった社会的・情動的性質もまた欠かせない。（中略）第二に、認知的スキルも社会的・情動的スキルも幼少期に発達し、その発達は家庭環境によって左右される。（中略）第三に、幼少期の介入に力を注ぐ公共政策によって、問題を改善することが可能だ。人間のすべては遺伝子で決まるという考え方に反して、恵まれない家庭に生まれた子供に幼い時期から手をかけることによって、はっきりした永続的な効果をもたらすことができることが、研究によって証明されている。（Heckman 2013=2015：11-2）

と述べている。

また、非認知的能力についてOECDも注目しており、2015年に発表されたレポートでは、非認知的スキルを社会情緒的スキルと呼び、認知的スキルが思考、経験を獲得する能力であり、高等教育への進学と修了、雇用や収入等での成功を予測するものであるのに対し、社会情緒的スキルは「長期的目標の達成」、「他者との協働」、「感情を管理する能力」の側面に関する思考、感情、行動のパターンであり、身体的健康、精神的健康、主観的well-beingの高さ、問題行動の少なさを予測する、と述べている。また、認知的スキルも社会情緒的スキルも、ある時点でのスキルが将来のスキルを生み出す結果が出ており、早い段階でのスキル獲得の重要性が示されている。さらに、認知的スキルの状態が後の非認知的スキルの状態を予想しないのに対して、非認知的スキルの状態は後の認知的スキルの状態を予測するという関係が認められており、非認知的スキル獲得の重要性が強調される事実が報告されている（篠原：8）。

以上のような研究結果は、幼児期の教育において特に非認知的能力を高めることの重要性を述べているが、非認知的能力についてはまだ曖昧な点が多い

という見解も見られる。

(2) 動き出した政策と非認知能力の曖昧さ

遠藤利彦は、国立教育政策研究所の「非認知的（社会情緒的）能力の発達と科学的検討手法についての研究」プロジェクトの中で、高い注目を集めている非認知的能力の現在のとらえ方について、その曖昧性を指摘している。そして、今後検討・検証のための研究が必要であることを心理学の立場から述べている。そこで簡単に、遠藤が提示する課題を整理しておく。

第一に、認知的能力がIQを筆頭とした標準化された測定によってある程度客観的に測定されるのに対して、非認知的能力は一部のパーソナリティなどを除き、現在でも測定評価が必ずしも確かなものになっていない点に大きな課題がある。そのため、具体的な教育法の開発や実践に非認知的能力が結びつくことが相対的に少ない状況がある。

第二に、ヘックマンらが非認知的能力の重要性の根拠としたペリー就学前計画等での教育的介入は、何らかのリスクを抱えた子ども、あるいは家庭に対して行われたもので、そこで示唆されたものは「追いつき」効果の可能性であり、ごく一般的な子どもさらなる教育の可能性、すなわち「上乘せ」効果の直接的論拠にはならないのではないか、という点がある。つまり限定的効果の可能性である（遠藤：15-19）。この二つの点から遠藤は、

教育的文脈において、どのような『非認知』の側面に焦点化した、いかなる試みが、どのような個人に対してどれだけ実り多い帰結をもたらすかということに関しては、むしろこれから先、より体系的な研究デザインをもって、また、長期的視座をもって、さらに多様なサンプルを対象として、地道に精細な検討を加えていく必要あると言えよう。（遠藤：20）

と述べており、長期的な視点をもった検証作業が今後も必要であると指摘している。

第三の課題としては、非認知的能力が指し示すものの曖昧さがある。遠藤は、ヘックマンらが用い

る「非認知的能力」の構成要素は「能力」の範疇を遥かに超えるもので、認知的能力以外のパーソナリティのような「心の性質」をさし、能力とは異なる「特性」として扱われるものではないかと指摘する。

能力とは課題に対して個人が発揮しうる最大値を示すもので、一般に高ければ高いほど望ましいとされるが、特性は高低で規定されるものではなく、個人の違いを示す個別的性質といえるものであるため、たとえ高低でその特性が示されることがあっても、意味するところはその時の状況や周囲の価値観などにより大きく変わるものであると述べている。測定の問題も含め、ここに非認知的能力の曖昧な側面が見出される。

遠藤らは、現実的に非認知的能力として扱われることが多い、自尊心、自制心、自律性、内発的動機づけ、共感性、道徳性、あるいは社会性と総称されるものは、少なくとも心理学においては能力とみなされるものではないとしている。その上で、これらの心の性質を「社会情緒的コンピテンス」⁶⁾と呼び、このコンピテンスに関するこれまでの研究蓄積の分析を行い、このコンピテンスは変容可能性を基準に表層、中層、深相の3層で構成されるとしている。

具体的には、表層は自覚的意識に働きかけるトレーニングによって相対的に短期間に、また容易に習得が可能なもので、個別具体的なスキルやマナーのようなものである。次に深層は、発達の早期段階に基盤が形成されるもので生涯を通じて相対的に高い一貫性を示すものである。具体的には気質といったもので、発達早期のアタッチメントに由来するような根源的部分での自己信頼感のようなものになる。

これらに対して中間の中層は、発達の時間軸の中で徐々に形成され相対的に安定しているが、ライフイベントの経験や学習を受けて変容も可能なものである。具体的には、自尊心、自己効力感、自制心、メタ認知と自己内省、他者に対する社会的行動や共感的態度、あるいはコミュニケーション・スタイルのようなものが相当する。そして教育においては、中層をターゲットにするべきだと述べている（遠藤：20-2）。

ただこれまでの研究から、遠藤はこの中層に該当する能力育成のためには、オンライン型の教育的営

為、すなわち当事者の子どもがまさに問題状況におかれているタイミングでの教育的働きかけが重要であること、また集団状況ではなく個別化された形での働きを地道に行うことが必要となると述べている。また、幼少期に形成されるアタッチメントの質は非認知的能力としての社会情緒的コンピテンスの発達に大きく影響を及ぼす、つまり自他に対する基本的信頼感の形成に通じるとしている。

極度の恐れや不安の状態にある時に、無条件的に、かつ一貫して、親などの特定他者から確実に護ってもらおうという経験の蓄積を通して、子供はその特定他者は元より、他者一般に対して、また、そうしてもらえぬ自分自身に対して、高度な信頼の感覚を獲得することが可能になるのだと言える。(遠藤：24)

これらの点から、社会情緒的コンピテンスとしてとらえられる非認知的能力の基盤の獲得、育成にはアタッチメントとその質が大きく影響すると考えられる。また遠藤は、特に不遇な養育環境下で成育している子ども(最も極端な場合は虐待やネグレクト)の場合、子どもと保育者や教師などの家庭外の人との関係性が、その修復に対して今まで想定されていた以上に重要な役割を果たしていることが示唆され始めていると述べ、非認知的能力の変容の可能性を粘り強く求めることが必要であるとしている(遠藤：24-5)。

遠藤らの研究蓄積の分析から得られた知見を重く見れば、非認知的能力の育成によりメリットを得るためには、尺度の問題や上乘せ効果などの解明すべき研究課題が存在し、検証のためのデータ蓄積が必要であることがわかる。しかし同時に必要なことは、幼児教育の無償化実現によりその意義が評価された幼児教育施設が、非認知的能力の育成に必要な教育環境、つまり良質なアタッチメントをもたらす教育環境を保持する理念や教育方針を持っているかということを確認することであろう。

4. 幼児教育の特性

(1) 三つの幼児教育施設の存在と幼児教育の特性

ところで、就学前教育として幼児教育施設で行われる幼児教育には、その後接続される初等教育としての小学校教育とは大きく異なる点がある。その相違とは、初等教育は文部科学省が管轄する小学校のみで行われているのに対し、幼児教育は、管轄行政、法規、教育・保育内容の規定のいずれもが異なる三つの施設によって行われているということである。ここで改めて確認すると、幼児教育施設は「幼稚園」、「保育所」、「幼保連携型認定子ども園」という三種の幼児教育施設で構成されており、その管轄部署や規定する法律が異なる。幼稚園はその後の接続先となる小学校と同じく「学校教育法」で規定されており文部科学省により管轄されているのに対し、保育所は「児童福祉法」に基づくもので厚生労働省の管轄である。また幼保連携型認定子ども園は「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」に基づき2006年から創設されたもので、内閣府、文部科学省、厚生労働省がかかわり運営される。教育内容、保育内容の基準も三つの施設ごとにあり、幼稚園は「幼稚園教育要領」、保育所は「保育所保育指針」、幼保連携型認定子ども園は「幼保連携型認定子ども園教育・保育要領」が用意されており、対象児の年齢も異なっている。

特に、教育指針が異なるということは、原理的には教育施設を選択することで教育指針の選択を行っていることになる。この点で、幼児教育は、初等教育以降の学校教育が選択の余地なく学習指導要領の下で統一した教育が展開されることと大きく異なるというよい。

しかし教育基本法が2006年に改正され、新たに幼児期の教育の重要性が記されたことなどから、幼児教育は教育として明確に位置付けられ、三つの施設の共通性を求める政策が打ち出されている。2017年には「幼稚園教育要領」、「保育所保育指針」、「幼保連携型認定子ども園教育・保育要領」が同時に改訂され、三つの指針、要領に「幼児教育を行う施設として共有すべき事項」が盛り込まれた。そこで示された育成される資質・能力である「知識及び技能の

基礎]、「思考力、判断力、表現力等の基礎」、「学びに向かう力、人間性等」は、小学校以降の学校教育においても求められている資質・能力であり、もう一つの共有事項である「幼児期の終わり育ててほしい姿」の10項目⁷⁾は、小学校教育とのスムーズな接続を意図したものとなっている。

このような三つの幼児教育施設の共通性の拡大方向は、いずれの施設に対してもその後の小学校との連続性を求め、小学校への移行期における混乱を避け、また平等性の確保を意図したものと考えられるが、しかし、三つの施設、特に幼稚園と保育所には大きな違いが存在する。小学校との連続性ということで考えれば、保育所には幼稚園にはない機能として「養護」があるが、この保育所の特性をどのように解釈するべきかという課題がある。今回の改訂では養護と教育の一体化が強調され、幼稚園、幼保連携型認定こども園との整合性が図られている（厚生労働省：5）。また指針の改訂とともに改訂される「保育所児童保育要録」も、これまであった「養護」の欄が「教育」の欄と統合されることとなった（厚生労働省保育所児童保育要録の見直し検討会：4）。

それでは養護とはどのようなものなのであろうか。保育所保育指針の第1章総則「保育所保育に関する基本原則」の保育所の役割には四つの役割が記載されているが、第一に、保育所は保育を必要とする子どもの保育を行い、健全な心身の発達を図ることを目的とした児童福祉施設であり、福祉を積極的に増進するに最もふさわしい生活の場となければならないこと、第二に、保育に関する専門性を有する職員によって、養護及び教育を一体的に行うことを特性としている、と述べられている（厚生労働省編：362）。

この役割で述べられている「養護」とは、「子どもの生命の保持及び情緒の安定を図るために保育士等が行う援助や関わり」（厚生労働省編：15）であり、指針の第1章の2の「養護の基本法則」の解説では、

保育所が、乳幼児期の子どもにとって安心して過ごせる生活の場となるためには、健康や安全が保障され、快適な環境であるとともに、一

人の主体として尊重され、信頼できる身近な他者の存在によって情緒的な安定が得られることが必要である。保育士等には、子どもと生活を共にしながら、保育の環境を整え、一人一人の心身の状態などを応じて適切に対応することが求められる。保育における養護とは、こうした保育士等による細やかな配慮の下での援助や関わりの全体を指すものである。

保育士等が、子どもの欲求、思いや願いを敏感に察知し、その時々々の状況や経緯を捉えながら、時にはあるがままを温かく受け止め、共感し、また時には励ますなど、子どもと受容的・応答的に関わることで、子どもは安心感や信頼感を得ていく。そして、保育士等との信頼関係を築りどころにしながら、周囲の環境に対する興味や関心を高め、その活動を広げていく。（厚生労働省編：30）。

と書かれており、養護とは、子どもの意欲や主体性を育むための整えられた環境と配慮の下での援助や関わりを重視したものであることがわかる。

さて、「養護」をこのような援助や関わりであると理解すると、この内容には先に検討した非認知的能力を育成する環境と多くの共通性を見出すことは容易であろう。遠藤は非認知的能力としての社会情緒的コンピテンスの育成、特にその中層の育成において、個別でオンライン的な教育的営為によるアタッチメントの重要性をあげ、無条件に一貫して特定の他者から確実に護ってもらおうという経験の蓄積が信頼の感覚の獲得になるとしていた。ここで示された経験とは、養護が求める、安全が保障された環境で一人の主体として尊重され、信頼できる身近な他者によって情緒的な安定が得られ、その環境のもとで安心感や信頼感が得られるという経験であり、「養護」が求める環境と同じものが求められているといえるだろう。

従ってここで「養護」として行われることと非認知的能力育成の過程との親和性を認めるならば、今後、保育所が初等教育との連続性を重視し、養護と教育の一体化を進めるとして、保育所も教育を重視する方向を取っていくとなると、今回の幼児教育無

償化の目的の一つである、非認知的能力の育成の重視と異なる動きが実際の現場で進められていくことになるという懸念が生じる。

非認知的能力の育成についてはまだまだ検討すべきことが多いが、認知的能力とは異なる能力、特性であることは間違いない。しかし幼児教育の先にある初等教育は、学力に代表される認知的能力の育成が開始される場であり、幼児教育にもこの認知的能力育成の場としての小学校との接続性を意識した教育が展開されることが求められている。非認知的能力の重要性が一方で注目される中、幼児教育における認知的能力と非認知的能力という二つの能力の育成の在り方を検討することなく、幼児教育を初等教育としての普通教育の前段階と位置付けること、特に保育所の「養護」の要素を弱め、「教育」の場に変えていく動きについては慎重な判断が必要なのではないか。また、非認知的能力の育成の重要性が幼児教育無償化政策の中でとりあげられたことを考えると、政策の意義の判断という点から、これまで保育所で行われてきた「養護」が何を育ててきたのかについて、非認知的能力育成との関係から確認することが先に必要となってくるだろう。初等教育との連続性や三つの幼児教育施設の共通性の強化の議論を一旦止めてでも確認が必要であるのではないだろうか。

(2) 再び浮上する家庭のもつ力

またもう一つ検討すべき点をあげると、無償化という政策選択そのものについての検討である。

そもそも、近代学校教育制度の誕生時を振り返ってみると、学校教育はそれまでの教育制度を否定することで、身分制社会を業績主義社会に変えることに大きく貢献した。学校は近代社会が求める知識を子どもたちに教え、近代社会が求める人材を育成するために、家庭が保持していた教育的機能の多くを学校に集約してきた。そのことにより、教育機会の均等を実現し、必然的とはいえ、家庭が伝達してきた教育内容の多くが失われたといえる。しかしその後、家庭独自の文化伝達とは異なるものの、家族のもつ文化資本が学力形成に大きな力をもつことが明確になり、言い換えれば家庭環境の教育制度による

コントロールはそう簡単ではないことが垣間見られるようになってきたのが現在といえる。

経済学者の小塩隆士と北條雅一は、「学力を規定するのは学校か家庭か」という疑問に、2007年国際数学・理科教育動向調査 (TIMSS) の日本を含むアジア 5 か国・地域のデータからアプローチしている。簡単に結論だけを述べれば、5 か国・地域のいずれの国においても、本人 (生まれ月)、及び家庭要因 (自宅の文化環境、親の学歴など) が学力を大きく左右する力をもっており、対照的に学校の制度要因・資源要因が学力に及ぼす影響は限定的であるという結果になった。特に、クラス規模を小さくしても学力が高まる傾向はみられなかったことは注目に値するとしている。また、この結果から、小塩らは、公的支援は学校を経由したものでなく、家庭に直接働きかけることも重要であると述べている (小塩・北條: 87-8)。この研究結果からすれば、幼児教育において無償化が選択されたことは間違っていないと考えられる。

ヘックマンは著書の冒頭で、「今日のアメリカでは、どんな環境に生まれあわせるかが不平等の主要な原因の一つとなっている。アメリカ社会は専門的な技術を持つ人と持たない人とに両極化されており、両者の相違は乳幼児期の体験に根差している」(Heckman 2013=2015: 10) と述べているが、2013年に成立した「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の第1条、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする」というこの法律の目的と同様の状況が示されており、改めて言うまでもないが、我が国も「生まれ育った環境」、つまり家庭環境の影響力の大きさと教育との関係に目を向ける必要がある状況が明確になっている。

こうした中で、幼児教育無償化として誰もが幼児教育を受けることができる状況が生まれたわけであるが、しかし、幼児教育が目指すことは、学校教育と同じ家庭文化との断絶なのであるだろうか。この点について、非認知的能力の育成に必要な事柄という視

点から、幼児教育期に何が必要であるかを検討する必要があるが、恐らく回答は、家庭と異なる環境を幼児教育施設に求めることではないだろう。

繰り返しになるが、遠藤は社会情緒的コンピテンシーの育成にはアタッチメントの質が大きく影響しており、乳幼児期に必要なことは、情緒的な安定が保たれる養育環境と、不安などが生じた場合に無条件に特定他者が護ってくれるという経験の蓄積だと述べていた。しかし2017年に改訂、告示された三つの幼児教育施設の要領、指針では、共通して幼児期の終わりまでの育って欲しい10の姿を示している。この内容には「数量・図形、文字等への関心・感覚」や「思考力の芽生え」などが含まれており、明らかに小学校との連続性が意識されている。三つの施設に小学校との連続性が求められたのは、小学校開始段階での差異に対する配慮があったと考えられる。しかし配慮すべき点は、先にある初等教育ではなく、現在行われている幼児教育自体であり、表現を変えれば、幼児教育施設の環境を家庭環境と同様なものとして作ることができるのか、という点にこそあると考えることも可能である。幼児教育に対しても、学校が実現しようとした平等を作り出すための家庭からの切り離しを求めるべきなのか、あるいは初等教育とは異なる教育環境を幼児教育は必要としているとするのか、この点についての判断を非認知的能力育成の観点から整理、検討することが求められるだろう。さらに、現在、幼稚園、保育所、認定子ども園と多様性を幼児教育がもつということは、個々の家族が子どもの養育と成長に対して多様な要望と期待をもつことの表れである。この点から考えても、同様な検討が必要であると言える。

幼児教育の無償化は、少子高齢社会で高齢世代の比率が増加することが確実な我が国にあって、未来としての若い世代への投資の側面が強い政策であり、政策の成果を判断するためには時間が必要となる。他方で、教育費の私費投入の高さから教育に対する国民的関心は高く、教育政策に対して厳しい目が向けられていることもわかる。こうした状況の中で決断された幼児教育無償化の社会的意義は確実に実現される必要があり、特に幼児教育の特性の判断を新たな研究成果との関係から行う必要がある。

教育政策には長期的視点での判断が必要であるものの、政策に対しては早期の課題発見と軌道修正も必要である。このような意味からも、幼児教育へ求めるもの、および幼児教育の多様性の観点から、早期の政策の検討が求められるのではないだろうか。

<注>

- 1) 保育所、認定子ども園（子ども・子育て支援法に基づく地域型保育を含む）以外の認可外保育施設についても認可保育所や認定子ども園を利用できない者として、①幼稚園の預かり保育、②一般的にいう認可外保育施設、地方自治体独自の認証保育施設、ベビーホテル、ベビーシッター及び認可外の事業所内保育等のうち、指導監督基準を満たすものは無償化の対象とし、認可保育所の月額保育料の全国平均（37万円）を上限額としている。また障害児通園施設も無償とすることが決定されている（人生100年時代構想会議：5）。さらに無償化の対象には企業主導型保育事業も含まれる（内閣府 2017：2-8）。また、「新しい経済政策パッケージ」には「安倍政権においては、平成26年度以降、幼児教育無償化の段階的推進に取り組んできたところであり、幼稚園、保育所、認定子ども園において、生活保護世帯の全ての子供の無償化を実現するとともに、第3子以降の保育料の無償化の範囲を拡大してきた。そして、今年度からは、住民税非課税世帯では、第3子以降に加えて、第2子も無償にするなど、無償化の範囲を拡大してきた」とある（内閣府 2017：2-2）。
- 2) 消費税取の用途は消費税法により「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする」と規定されている。
- 3) 教育の無償化については、国際人権規約第13条2の（b）と（c）に明記されており、我が国は長期に渡って批准を保留していたが、2010年4月から高校教育が無償となり、2012年に保留を撤回している。高校無償化は2014年に撤回されたが、低所得者に対する支援は拡充しており、方向は継続されている。幼児教育については国際人権規約に規定はないが、2014年以降、幼児教育の無償化

- が段階的に推進されている（鈴木：12-3）。
- 4) なお消費税は国税と地方税に分かれる。現在の8%分は6.3%が国税に、1.7%地方税に自動的に配分される。10%に引き上げられるとそれぞれ7.8%と2.2%に変更されるが、幼児教育無償化に使用される消費税の国と地方の分担の在り方については、2018年11月段階では決着していない。
 - 5) 内閣府作成の資料によると、2017年度の幼児教育推計未就学児は、3歳児で8.9%、4歳児2.7%、5歳児は1.9%である。なお、0歳児から2歳児までの推計未就園児は順番に、85.2%、57.9%、51.6%である（内閣府 2018）。
 - 6) 社会情緒的コンピテンスは、自分と他者・集団との関係に関する社会的適応、及び心身の健康・成長につながる行動や態度、そしてまた、それらを可能ならしめる心理的特質、と定義される（遠藤：21）。
 - 7) 10項目とは、健康は心と体、自立心、協同性、道徳性・規範意識の芽生え、社会生活との関わり、思考力の芽生え、自然との関わり・生命尊重、言葉による伝え合い、豊かな感性と表現、である。
- 内閣府, 2017, 「新しい経済政策パッケージ」。
- 内閣府, 2018, 「子ども・子育て会議第36回会議資料『幼児教育の無償化について』」。
- 中澤渉, 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直す－』 勁草書房。
- 野田彰彦, 2017, 「消費増税による増収分の用途変更」みずほインサイト, みずほ総合研究所 (<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl170926.pdf>) 。
- 小塩隆士・北條雅一, 2012, 「学力を決めるのは学校か家庭か－アジア主要国の比較分析－」樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編著『グローバル社会の人材育成・活用』 勁草書房, 68-90。
- 佐野晋平, 2018, 「経済学からみた幼児教育無償化」, 教育と医学の会『教育と医学』第66巻第6号, 27-35。
- 篠原郁子, 2017, 「非認知的能力をめぐって：本プロジェクト研究の目的と視点」国立教育政策研究所『非認知的（社会情緒的）能力の発達と科学的検討手法についての研究に関する報告書』, 7-14。
- 鈴木寛, 2018, 「教育無償化問題の経緯と課題」, 教育と医学の会『教育と医学』第66巻第6号, 12-9。

<引用文献>

- 阿部彩, 2014, 『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』 岩波書店。
- 遠藤利彦, 2017, 「『非認知的』なるものの発達と教育：その可能性と陥穽を探る」国立教育政策研究所『非認知的（社会情緒的）能力の発達と科学的検討手法についての研究に関する報告書』, 15-27。
- Heckman, James J., 2013, *Giving Kids a Fair Chance*: Massachusetts Institute of Technology. (=2015, 古草秀子訳『幼児教育の経済学』 東洋経済新報社.)
- 人生100年時代構想会議, 2018, 「人づくり革命基本構想」。
- 厚生労働省保育所児童保育要録の見直し検討会, 2018, 「保育所児童保育要録の見直し等について（検討の整理）」。
- 厚生労働省編, 2018, 『保育所法育指針解説 平成30年3月』 フレーベル館。

