

北アイルランドにおける4歳児就学義務制度の課題

藤井 穂高*

はじめに

近年、国際的に見ると幼児教育に対する政策の関心が高まっている。OECDの政策動向は、PISA調査に代表されるように、各国に少なからぬ影響を及ぼしているが、幼児教育についてはStarting Strong計画において、すべての幼児が力強いスタートを切れるよう各国に十分な投資を求めている(OECD 2006: 5)。その根拠は、「あるライフステージでの学習が次のライフステージでの学習を生む」という原理である。ノーベル賞受賞者のヘックマンらの理論によりながら、乳幼児期は人的資本へのまたとない投資機会であり、その反面、学校中退者や基礎技能の乏しい大人に向けたリメディアル教育は、はるかに多額の費用がかかるものの、その有効性は限られているとしている(OECD 2011a: 45)。OECDの対日経済審査報告書の中でも、教育成果の改善に向けた優先事項の最初に「幼児教育・保育により多く投資すること」が挙げられている(OECD 2011b: 138)。

わが国では、2006(平18)年に改正された教育基本法において、「幼児期の教育」が「生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものである」と明記された(11条)。同法の逐条解説書によると、この条文は「幼児期の教育が、生涯にわたる人格の形成の基礎を培う普遍的かつ重要な役割を担っていること端的に示すものである」(教育基本法研究会 2007: 144)。

さて、このようにすべての幼児が力強いスタートを切れるよう、幼児教育がその基礎を培う普遍的な役割を担うものであるならば、一人ひとりの幼児にその機会を実質的に保障すべく制度的な措置が講じられるはずではないのか。この素朴な問いが本論の前提となる。そして幼児教育の義務化はその究極の形態である

* 教育基礎学専攻 教授

う。

一方、今日のわが国において、幼児教育の義務化が政策課題として挙げられることはほとんどない。たとえば、近年の文部科学省「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」の中間報告（2009年）を見ると、一応は「義務教育化」に言及されてはいるものの、「諸外国において幼児教育（小学校就学前教育）を無償化している場合においても、一般に義務教育化はされていない」などの理由から、今後の課題として先送りされている。

たしかに、幼児教育を義務化している国は多くはないが、ないわけではない。そして、義務化は2つのタイプに大別することができる。1つは、小学校の入学年齢を下げることにより、わが国の幼児教育段階に相当する子どもたちに義務教育を保障するタイプである。もう1つは、幼稚園等の小学校就学前教育を義務化するタイプである¹⁾。本論で取り上げるのは、前者に分類される北アイルランドである。イギリスは、一般的には5歳児就学と理解されているが、北アイルランドの就学開始年齢は4歳であり、ヨーロッパでは最も早い。

北アイルランドの制度は、4歳児からの義務教育を小学校就学という形で、すなわち最も確実な形態で保障しているという点では評価しうるものであるが、その反面、わが国で言えば幼稚園や保育所に通っている4、5歳児が小学校で教育を受けることが妥当であるのか、ただちに疑問が出てこよう²⁾。実際、当の北アイルランドにおいても、現在、その見直しが政策課題となっている。

そこで本論は、北アイルランドの近年の政策動向とそこでの議論を手がかりに、4歳児からの小学校就学義務の制度と課題を検討することをねらいとする。具体的な問いは次の3点である。第1に、北アイルランドの4歳児からの就学義務はどのような制度なのか。わが国における先行研究がきわめて少ないため³⁾、最初に、その制度を法令等に基づいて明らかにする必要がある。第2に、近年の改革動向は何を問題にしているのか。ここでは、北アイルランドにおいて議論の焦点となっている4歳という就学開始年齢（school starting age）をめぐる国の改革動向を素材とする。第3に、その際の議論はどのようなエビデンスに基づいているのか。イギリスでの議論はエビデンスに基づくものであり、その根拠を示すことはわが国にとっても参考となる。

1. 4歳児就学義務制度の導入と「基礎段階」の創設

(1) 4歳児からの就学義務

北アイルランドの資料においてしばしば目にするのが、次のヨーロッパ諸国の小学校就学開始年齢の一覧である（Northern Ireland Assembly, Research and Library Service 2010: 10、Perry C. 2011: 2）。6歳あるいは7歳からが一般的であるのに対し、イギリスを構成する諸国が5歳と早く、さらに北アイルランドだけが4歳開始であることが一目でわかる。

表1 EU諸国の小学校就学開始年齢

年齢	国
4歳	北アイルランド
5歳	キプロス、イングランド、マルタ、スコットランド、ウェールズ
6歳	オーストリア、ベルギー、クロアチア、チェコ、デンマーク、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア、スロベニア、スペイン、スイス、トルコ
7歳	ブルガリア、エストニア、フィンランド、ラトビア、リトアニア、ポーランド、セルビア、スウェーデン

（出典：Northern Ireland Assembly, Research and Library Service 2010: 10）

この4歳からの就学義務を規定しているのは、1989年の「教育改革（北アイルランド）命令」156条である。これにより従来の5歳児就学を規定していた1986年「教育・図書館（北アイルランド）命令」46条が、次のように改正された。

「本条文の次の条項に従い、教育法において「義務教育年齢」とは4歳から16歳までの年齢を意味し、したがって、彼が4歳に達し16歳に達していないならば、彼は義務教育年齢である。

2 4歳に達している場合

(a) 9月1日から（同日を含む）翌年の7月1日（同日を含む）までの期間の日にかつては、彼は翌年の8月1日まで義務教育年齢の下限に達したとみなされるべきではない。

(b) 7月2日から（同日を含む）同年の8月31日までの期間の日にかつては、彼は翌年の8月1日まで義務教育年齢の下限に達したとみなされるべきでは

ない。……」

わかりにくい条文であるが、たとえば、最も幼い場合、7月1日に4歳になる子どもは、2か月後の9月から、すなわち4歳2ヶ月から小学校に通うことになる。

この1989年の改革に伴う通達（1990年7月18日通達1990/27）によれば、その趣旨は、「小学校に通うすべての子どもが中等学校に移る前に7年間の教育を受けることを保障するため」である。その上で、教育省は、「義務教育年齢である4歳の子どもは教育を受けるが、その教育は保育学校及び学級におけるものと実質的に異なるものとなってはならない」点を強調している。また、同通達において示された「ガイドライン」によると、その教室空間は「活動的な遊びと自由な運動」を保障できるものであること、教材・教具は子どもたちの「好奇心を刺激し探求を促す」ものであることが求められている。こうした指示は、同法制定当時、どのような質の教育が想定されていたのかを知る上で重要である。さらに同ガイドラインでは、入学の機会が1回だけとするが、ストレスなく保護者と離れることができるよう、十分に時間をかけて段階的に受け入れること、最初の1年間は同じ教員が子どもの世話をすることなどの配慮も示されている。

ただし、今日では、後述のとおり、特に就学開始年齢について、その制度の「弾力化」(flexibility)を求める声が高まっている。たとえば、4、5歳児の発達の多様性を考慮すると、諸外国では、第1学年の各学期での入学を許可する、あるいは、入学を1年延期するといった措置も行われているが、北アイルランドでは認められていない。また、親による不服申し立ての機会もない(Perry C. 2013: 30)。唯一の例外が、特別支援教育の対象者であると認定される場合である。1996年の「教育(北アイルランド)命令」16条により、特別支援教育の対象者であると認定された場合、教育委員会は、その子どもが小学校就学開始年齢に達していても、就学先として保育学校等を指定することができる⁴⁾。

なお、正確に言うならば、北アイルランドの義務教育の類型は、わが国のような就学義務制ではなく、教育義務制である。したがって、家庭教育による義務教育の履行も認められている。その法的根拠は1986年「教育及び図書館(北アイルランド)命令」45条1項であり、「義務就学年齢の子どもの親は、学校への定期

的な通学か又はその他の方法により、その年齢、能力及び適性と、特別な教育的ニーズがある場合はそのニーズに適した効果的で全日制の教育をその子に受けさせなければならない。」と定められている。

(2) 「基礎段階」の創設

4歳児就学の施行後、たとえば、小学校第1学年への教室補助員（classroom assistants）の配置（The Education and Training Inspectorate 1999: 5）や学級規模の上限（30人）の設定（1998年「教育（北アイルランド）命令」16条2項）など、教育条件の整備が行われてきたが、最も重要な改革は、「基礎段階」（Foundation Stage）の創設である。北アイルランドにおいても、4歳児就学を定めた同じ1989年教育改革命令により、キー・ステージが導入されたが、当初は4歳から7歳までの4年間でキー・ステージ1として一括りにされていた。これに対し、カリキュラムの改訂により、2007年9月からは小学校第1、2学年がキー・ステージ1から切り離され、「基礎段階」として独立する⁵⁾。その趣旨は、小学校の最初の2年間において、教員に教育方法に関する一層の柔軟性を与えるとともに、遊びをさらに重視することにある（CCEA 2007: 14）。

この改革の意義を理解するためには、北アイルランド特有の文脈を押さえておく必要がある。他のヨーロッパ諸国の乳幼児施設では遊びを基盤とした実際的なアプローチが強いのにに対し、北アイルランドでは幼児教育の学校教育モデルが長く続いた。1989年の教育改革以降、4歳児からナショナルカリキュラムの北アイルランド版の要求に従うこととなる。カリキュラムの9教科の中身は学習指導要領に定められ、一連の到達目標が設定されている。英語と算数が優先され、キー・ステージ1（第4学年）とキー・ステージ2（第7学年）で評価が行われ、さらには、グラマースクールへの進学のための選抜が「移行テスト」として第7学年のはじめに行われる。こうした評価システムにより、北アイルランドのカリキュラムは、過度に早くから学業達成に力点が置かれ、学ぶ喜びが損なわれているとの指摘がなされてきたのである（Walsh G. et al. 2006: 201-202）。

こうした問題を改善すべく導入されたのが基礎段階であるが、その基本的性格は依然として曖昧であるといわざるを得ない。たとえば、基礎段階の教育目標

(CCEA 2006: 3) を見てみよう。

- ・子どもの人格の発達を促す
- ・学習への積極的な態度と傾向を促す
- ・子どもたちの考える技能と個人の能力を高める
- ・創造性と想像力を助長する
- ・子どもの身体的な自信と能力を発達させる
- ・自分の周りの世界への好奇心と関心を発達させる
- ・様々な方法で伝えあうことができる
- ・意味のある文脈で読み書きと計算の能力を刺激する

わが国の幼稚園と比較しても共通性を多く含む一方で、読み書き、計算も明示されている。また、そのカリキュラムにも、依然として読み書きと算数が含まれている。

あるいは、基礎段階における「正式な」(formal) 教育の扱い方について、教育省は次のように述べている (Department of Education 2010a: 20)。

「改正された基礎段階の教育課程では、教員はその子が準備できていると確信するまで正式な学校教育を始めることは推奨されていない。この点については、幼児期の学びに関する研究が認められ、わが国の制度では子どもたちが正式な学校教育をあまりにも早く始めているという考え方が反映されている。この学習と子どものレディネスのマッチングへの着目は、一人ひとりの子どもがその潜在能力を実際に発揮することができるために企図されている。しかしこのことは個々の子どもが、準備ができるまで、正式な学校教育を抑制されなければならないということを意味するものではない。その反対である。」

つまり、一方では、正式な学校教育を抑制しつつ、他方では、そのための準備を積極的に促すという微妙なバランスの上に基礎段階は位置づけられているのである。

2. 就学開始年齢をめぐる政策動向

(1) 政策課題としての就学開始年齢の登場と展開

4歳児就学が定められたのは1989年であるから、すでに20年以上の歴史を有す

る制度であるが、現在、その見直しが政策課題となっている。ここでは、近年の政策動向をふり返り、改革の対象と選択肢を検討したい。

北アイルランドにおいて、就学開始年齢の検討が政策課題となるのは、前教育大臣である **Caitriona Ruane** がその職に就いてからである。2007年5月8日の大臣就任後、同年6月18日の国会において就学開始年齢問題が審議されている⁶⁾。いくつかの質問に対する大臣の答弁を総合すると、その問題認識は次のようである。

まず、「わが国はヨーロッパのなかで最も早い開始年齢であることは認識しており、その点は心配している」。わが国の子どもたちは大変幼い時から就学を開始し、就学前から小学校への移行は子どもたちにとってストレスの1つとなっている。それは、自分の子どもが小学校に進んだ時に私自身が経験したことである。1989年改革の当初の意図では、小学校第1学年は保育学年 (**nursery year**) に相当するものであった。しかし、多くの学校では、第1学年は早々に学校教育のカリキュラムに引き込まれた。しばしば成果を求めて、大人たちはそうすべきでないところにまで子どもたちを押しやった。

もし私がゼロから教育制度をつくり始めるのであれば、就学年齢を引き上げるでしょう。しかし現時点でそれを行うとすると、甚大な影響 (**huge implications**) を及ぼすことになる。小学校の入学者数が減り、児童数に基づく学校予算に影響を与える。さらにそれは、小学校の教員数、教員養成機関、就学前施設の定員など、将棋倒しのような影響を及ぼす。

したがって、「義務教育の開始年齢を変更するという計画は持っていない」。9月から導入される新カリキュラムの基礎段階に期待している。基礎段階の創設は、子どもたちの年齢、性別、成熟の程度を考慮した方法とペースで子どもたちを教育の世界に導くことをねらいとしているからである。

以上の答弁から明らかなように、教育大臣の当初の問題認識は、教育制度を新設するならば就学開始年齢を引き上げること、その一方で、現行制度の改革は各方面に甚大な影響を及ぼすこと、したがって、当初の趣旨に立ち返りカリキュラムの改善を図るべきことなどであった。

次に教育省の施策から就学開始年齢問題の取り扱いを追跡してみる。同省に

においてこの問題が取り上げられるのは2010年のことである。同年6月に、教育省は、「乳幼児（0～6歳）戦略」の原案を公表し、各界のステークホルダーの意見を求めた。同案は、「一人ひとりの子どもに可能な限り最良のスタートを提供することにより、それぞれが自分のすべての潜在能力を発達させることができる」というビジョンに基づき、0歳から6歳までの乳幼児を対象とする保育・教育の総合的な施策である。同案の中で就学開始年齢については次のように述べられている。

ヨーロッパ諸国では、一般に、子どもたちは就学前教育を経験してきているが、初等教育が始まるのは6歳からである。子どもたちが、就学前及び小学校の双方において、遊びを基盤とした活動やその他の教育から学んでいることは疑いない。小学校の就学年齢という問題は、非常に重要であるがまた非常に複雑である。本戦略は、その施設がどこであれ、幼児期の子どもを経験、発達そして学びがより一貫したものとなるよう計画されている。しかしまた、就学開始年齢の変更が意味するところを検討し始める意図もある（Department of Education 2010a: 20）。

そして、結論の「主要な行動」の一つとして「就学開始年齢を引き上げることの新たな検討」を挙げており、「引き上げる」という文言に当初の教育省の意気込みを感じることができる（Department of Education 2010a: 30）。

同案には、別添として、そのエビデンスに関する報告書が用意されている。その中で就学開始年齢については次のように記されている。

この問題についてステークホルダーの意見は分かれている。基礎段階が一人ひとりの子どもの就学に関する発達上のニーズによりよく応じているかどうかを確認する評価を行うためには一定の期間が必要であるという者がいる一方で、就学年齢を引き上げて2年間の質の高い就学前教育を受けられるようにすべきであると強く感じている者もいる（Department of Education 2010b: 48）。

いずれの意見にしても、各種のステークホルダーは、改訂カリキュラムによる基礎段階導入後においても、その現状に満足しているわけではない様子が見られる。

同年12月6日には文教委員会において、乳幼児戦略案の審議が行われる。その

際の Ruane 教育大臣の主な発言は次の通りである。

同戦略案において就学開始年齢に言及したことが、多くの関心を呼んでいる。私の見方では、義務教育学校への就学開始年齢は、北アイルランドでは早すぎる。就学開始年齢について、他のより学校教育的でない、より弾力的なアプローチを検討することは意味がある。たとえば、アイルランドでは、親はその子が学校教育に入る時期を4歳から6歳の間で選ぶことができる（Official Report (hansard) 58-5: 265）。

ここでは就学開始年齢の大幅な弾力化にまで言及されている点が注目される。しかし、その後の展開を見ると、同案に関する意見聴取がまとまらないまま、2011年5月には、教育大臣が John O'Dowd に交代することになる。

（2）就学開始年齢の「弾力化」への焦点化

O'Dowd 新大臣は、上記の文教委員会において、就学開始年齢問題に「決着をつける」ことを求めていたが（Official Report (hansard) 58-5: 257）、大臣就任後の同年10月4日、国会における就学開始年齢の質疑が行われた際には、次のように明言を避けている。

まず、就学年齢については相当数の研究があることは承知しており、いくつかの調査研究は、わが国の子どもたちが正式な学校教育をあまりに早くから受けていると指摘している。

0～6歳の乳幼児戦略案の重要な側面は就学前から基礎段階への移行である。基礎段階は、子どもたちの年齢と成熟度を考慮した方法とペースで子どもたちを教育の世界に導くことをねらいとしている。基礎段階を通じて、子どもたちが教育制度のニーズに応じるよりもむしろ、教育制度が一人ひとりの子どものニーズに応じるよう我々は努力している。この意味ではかつての仕組みよりは改善されている。

したがって、就学年齢を変更しようという計画はないが、同戦略案への意見聴取とそのコメントの検討を進める。

次に、個々のケースについて、子どもたちの就学すべき年齢を保護者に聞くことについては、現行制度ではそうした余地はない。保護者のなかには教育省にそ

の検討を求めてくる者もいる。繰り返すが戦略案のレビューを待ってこの問題について検討する。

最後に、就学年齢を上げるとすると、保育学校への影響を考慮しなければならない。教員養成や予算配分とも連動する話であり、複雑な方程式を解くことが求められる。安易な仕組みではなく、数年かけて検討する必要がある（Official Report (hansard) 67-2: 72-73）。

このように、新教育大臣は、乳幼児戦略案の意見聴取の取りまとめ段階にあるとして、そのレビューを待って検討を進めるというスタンスを崩すことはなかった。

その後、同戦略案の公表から約2年後の2012年7月に、ようやく報告書が公表される。同報告書は、意見聴取から浮かび上がった主要テーマの1つとして就学開始年齢を挙げるものの、その内容は、就学開始年齢の問題を取り上げることの妥当性について疑問を呈するものと、就学開始年齢の弾力化を求めるものがあるという両論併記の簡潔なものであり（Department of Education 2012a: 7）、報告書の全体を通して、就学開始年齢についてはほとんど触れられていない。さらにその後、2012年12月には乳幼児戦略案を引き継ぐ新たな施策として「学ぶことを学ぶ：乳幼児の教育と学びのための枠組み」が公表されるが、就学開始年齢については一切言及されていない（Department of Education 2012b）。

こうした展開を見る限り、教育省は、新大臣の意向もあり、乳幼児戦略の一環として就学開始年齢の再考を検討し始めるものの、その結果はしりすほみのようになつて終わったように見える。

ところが、2013年4月に事態は急展開を見せ、この問題に関する施策の検討が指示される⁷⁾。その直接的な契機は、教育大臣と教員団体 ATL 及び保護者団体 Parents Out Loud の代表との会談である（Belfast Telegraph 2013）。会談の後、教育大臣は、彼らの提案を受け入れ、就学開始を延期する選択肢を保護者に与えることについて検討すると明言した。

同年11月5日には、北アイルランド議会において改めて就学開始年齢が審議され、大臣の指示の内容が明らかになる。O'Dowd 教育大臣の答弁は次の通りである。

わが国の就学開始年齢は非常に早いですが、基礎段階によって子どもたちはその年齢集団にふさわしい教育段階の中で適切な進捗で発達することができると私は信じている。

その一方で、就学年齢にどのような弾力化を導入できるか、その提案を事務方に指示している。事務方では、保護者がその子どもが就学するには幼すぎると判断できる場合に、制度の例外として、就学開始年齢の弾力化を図るとする案を検討している。スコットランドのボーダーズ州はその一例である。同州では委員会が設置され、子どもの能力とニーズ、定められた就学年齢で就学すべきでないのかどうかについてのエビデンスが同委員会に提出される。同様の制度が導入できるかどうか検討しており、それにより、自分の子どもの就学の能力を心配する保護者が1年間就学を延期し、その間の保育学校への通学や家庭内での監護を認めることができる（Official Report (hansard) 89-2: 27）。

さて、以上の改革動向を概観すると、4歳児就学についてはいくつかの施策の選択肢があることがわかる。第1は、入学開始年齢を引き上げるというものである。しかし、この選択肢については、改革に伴う甚大な影響を配慮して、具体的な施策にはならなかった。第2は、0～6歳の枠内で教育及び保育を総合的に検討する一環として、4、5歳児の教育のあり方を見直すという選択肢である⁸⁾。第3は、4、5歳児の「基礎段階」のカリキュラムを見直すことである。この点は、すでに行われているものの、その評価については芳しいものではなく、一層の改善とともに小学校の枠内での改善の限界の双方の可能性が考えられる。第4は、入学開始年齢の弾力化である。この選択肢については、今後何らかの具体策が講じられることとなる。

3. 就学開始年齢に関する議論のエビデンス

(1) ATLによる就学開始年齢の弾力化の主張とエビデンス

イギリスの教育改革の議論は、一般に、エビデンスに基づいて行われる。就学開始年齢についてもいくつかの報告書が出されている。議会での審議や教育省での検討において、実際にどの程度活用されたのかは明らかではないものの、その内容を知ることが、議論の根拠を考える上でも有益であろう。ここでは2種類の

報告書を取り上げる。1つは、政策の具体的な進展につながった教育大臣との面談の相手方である教員団体 ATL 及び保護者団体 Parents Out Loud の報告書である。もう1つは、北アイルランド議会調査局による3つの報告書である。まず、前者からその内容とエビデンスを確認しておきたい。

同報告書(Fawcett L. and Langhammer M. 2012)は、北アイルランドがヨーロッパの中でも最も早い就学開始年齢を設定しているにもかかわらず、5人に1人の子どもは、小学校を修了する時点で、読み書きと算数の技能が求められる水準に到達していないという実態を述べるとともに、義務就学開始年齢を引き上げるべきことを支持する「説得的なエビデンス」があると主張する。具体的な内容は次の通りである。

- ・エビデンスに関する包括的な調査の結果、「学習技能 (academic skills) をより早くから教えることの論拠はエビデンスにより支持されているようには見えない」(Sharp C. 2002)。
- ・ポルトガルの研究では、子ども主導型で遊びを中心とする就学前施設にいた子どもの方が、学校教育的で大人主導型の施設にいた子どもよりも、自尊心が高く、不安感は低い (Sylva K. and Nabuco M. E. 1996)。
- ・アメリカの研究では、子ども主導型でよりインフォーマルな就学前施設で育った子どもの方が、23歳の時点で、学校的な施設で育った子どもよりも、社会的心理的評価のポイントが高い (Schweinhart L. J. and Weikart D. P. 1997)。

ポルトガルとアメリカの調査によれば、子どもたちの学習成果は、6歳までは正式な学校教育的な環境におかれないう方が高いと言える。

次に、報告書は「早生まれ」(young for year) の子どもたちの調査から、そうした子どもたちが教育的及び心理的な不利益を蒙っていることについても「強力なエビデンス」があると主張する。その根拠は次の通りである。

- ・イングランドの調査では、学年の中でより幼い子どもは、7歳、11歳、14歳及び16歳の時点での学力テストにおいて、同級生と比較して優位に成績が低い (Crawford C. et al. 2007)。
- ・北アイルランドの教育委員会からのデータを総合すると、早生まれの子ども

が教育相談を受ける割合は、平均よりも14%高い。

- ・北アイルランドの近年の調査によると、早生まれの子どもたちはその否定的な影響に苦しんでおり、小学校初期において中核的な読み書き技能の発達の面で2倍の不利益を蒙っている (McPhillips M. and Jordan-Black. J.A. 2009)。

さらに、同報告書は、特別な配慮を要する子どもへの注意を喚起している。たとえば、早産で生れた子どもの場合、本来の出産予定日で生れていれば就学が1年後であったはずである。あるいは、虐待やネグレクトを受けた幼児の場合、愛着関係の形成に課題があり、歴年齢よりも心理的発達が遅くなることもある。養子縁組の子どもも含めて、こうした子どもにはより個別的な対応が必要となる。

その上で、小学校の基礎段階の現状を批判する。状況証拠ではあるが、ほとんどの学校では遅くとも第1学年の2学期から読み書きを導入している。また、多くの学校ではより遊び中心的なアプローチを採ってはいるものの、その活動は教師主導型であり、より構造化されている。さらに、一人でトイレに行くこと、ナイフとフォークで食事することが期待されている。総じて、典型的な学校環境は典型的な就学前の環境とは大きく異なる。

また、義務教育の開始年齢は6歳であるがその保護者が希望すれば4歳から就学することができるアイルランドや保護者が望めば小学校就学の延期を慣習的な権利として地方教育当局が認めているスコットランドの制度も紹介している。

以上を踏まえて、同報告書は、当面の措置として、就学開始年齢の弾力化の導入について、最低限、次の2点を求めている。

- ・次のカテゴリーの子どもを持つ保護者が子どもの最前の利益と判断する場合、小学校への入学を1年間延期する権利を有すること。

5月、6月と7月1日生まれの子ども

早産の子ども

多子出産で早生まれの子ども

特別支援の対象と認定されていないが付加的なニーズのある子ども

養子、公的機関に見守られる子ども

- ・上記のカテゴリーに1つでも該当する子どもを尊重して小学校の就学が延期

される場合、さらに1年間の公立の就学前施設に通う権利が保障されなければならないこと。

以上の内容を概観すると、先の教育大臣の答弁の内容が、本報告書の主張とほぼ重なることがわかる。その一方で、同報告書は、4歳児就学自体を問題としているのに対し、教育省の対応はあくまでも限定的であるということもいえる。

(2) 北アイルランド議会調査局による3つの報告書のエビデンス

一方、北アイルランド議会の調査局からも、2010年以降、就学開始年齢に関連する報告書が3種類まとめられている。「就学開始年齢と乳幼児対策」(Northern Ireland Assembly, Research and Library Service 2010、以下「第1報告書」)、「就学開始年齢に関する論議」(Perry C. 2011、以下「第2報告書」)、「乳幼児対策」(Perry C. 2013、以下「第3報告書」)である。ここでは、就学開始年齢に関する問題に主な焦点を絞り、そのエビデンスとともに、分析の内容を検討しておきたい。

1) 第1報告書(2010年)

第1報告書は、乳幼児戦略案が公表された2010年6月から同年12月の文教委員会での審議までの間の11月にまとめられている。同報告書は、子どもたちが正式な学校教育及び就学前教育に通うために適した年齢については多くの議論があるものの「全体的にみて、子どもたちが小学校に通い始める理想的な年齢を唱道するエビデンスははっきりしない」と結論付けている。そのエビデンスとして挙げられているのは次の点である。(Northern Ireland Assembly, Research and Library Service 2010: 14)

- ・ヨーロッパにおける就学開始年齢に関する調査の結果、子どもたちが就学を開始する最適の年齢についてエビデンスを見出せない。特に5歳での就学及び4歳でのレセプション・クラスへの入学に関する説得的な教育的根拠を見出せない。また、より遅くから就学を開始することが子どもの発達を抑制するようにも見えない(Sharp C. 2002)。
- ・オーストラリアの研究によると、より遅くから就学を開始した子どもの評価に関して矛盾する報告があり、こうした相反するエビデンスは、年齢のみで

は学校での成功を予測することができないことを示唆している (Dockett S., Perry, B. 2009)。

- ・ケンブリッジの調査では、4歳から5歳の子どもは正式な学校教育に対して準備ができていないかもしれないという発達心理学の報告を引用している (Syke, E. et al. 2009)。
- ・他方、スコットランドの研究によると、4歳半から就学している子どもが学校教育により苦しめられているというエビデンスはない。同時に最適な就学開始年齢に関するエビデンスもない (Tymms P. et al. 2005)。

次に、本報告書では、就学開始年齢を引き上げた場合を検討している。しかし、その結論は、北アイルランドにおいて就学開始年齢を6歳に引き上げるとした場合、「就学年齢の引き上げが現在の教育の枠組みと内容にどの程度の影響を及ぼすのかについて明確な合意はない」というものである。その根拠は次の点にある (Northern Ireland Assembly, Research and Library Service 2010: 16)。

- ・ATLの代表は、就学開始年齢が引き上げられれば、就学前の幼児教育施設に体系的な投資が求められるとコメントしている (Belfast Telegraph 2008)。
- ・イギリスのシンクタンクである財政問題研究所の報告書によると、就学開始年齢の弾力化が実施されれば、全日制の学校教育に替わる施設として全日制的の保育施設が必要とされるであろう (Crawford C. et al. 2007)。
- ・乳幼児戦略案について相談を受けたステークホルダーは就学開始年齢を引き上げ、それに応じて2年間の質の高い就学前教育を提供することを支持している (Department of Education 2010b)。

同報告書は「結論」として次のように述べている。子どもが小学校に通い始めるべき年齢についてはこれまでも多くの議論があったが、就学開始に最適な年齢に関する明確な合意はない。その一方で、3歳以降の幼児教育の適切な内容については一定程度の一致が認められる。すなわち、特定の教科よりも学びの領域が重視されており、遊びや活動に焦点が当てられ、子どもが自分の学びに責任をもつことができるものである。したがってエビデンスは、北アイルランドの4、5歳の教育の適切な形態と内容に関する一層の検討を示唆している。それは、乳幼児戦略案と協調する形で就学開始年齢を検討することとともに、基礎段階のカ

リキュラムを見直すことを含みうる (Northern Ireland Assembly, Research and Library Service 2010: 20)。

2) 第2報告書 (2011年)

第2報告書は、法定就学年齢について議会で審議された2011年10月の前月(9月)にまとめられたものであり、標題に表れているように「就学開始年齢」に焦点を絞った報告である。同報告もまた、最初に、子どもたちが正式な学校教育を受けるのに適した年齢については多くの議論がなされてきたものの「全般的にみて、子どもたちが就学するための理想的な年齢を示すエビデンスはない」としている (Perry C. 2011: 3)。

同報告では、特に「誕生日効果」に関する調査研究から施策の選択肢が示されている。まず、「誕生日効果」のエビデンスとして取り上げられているのは次の4点である。

- ・国際的に見て、学年で最も幼い子どもたちが、年長の同級生と比較して、特に読み書きと算数において相対的に成績が低いことを示す有意なエビデンスがある (Sharp C. 2009)。
- ・調査によると、「誕生日効果」は就学前及び小学校で最も大きく、小学校後を通じて徐々に、継続的に減少していくが、中等教育まで有意に継続する (Syke, E. et al. 2009)。たとえば、キー・ステージ1で期待されるレベルに到達するのは、学年で最も年少(8月生まれ)の女兒が53%であるのに対し、最も年長(9月生まれ)の女兒は80%である。キー・ステージ2ではそれぞれ63%と76%であり、そのギャップは縮まるものの有意差は残る (Crawford C. et al. 2007)。
- ・早生まれの子どもたちの年齢に関連する不利益は、自尊感情の低さにつながり、それがまたさらに行動や学業達成に影響を及ぼす (Polizzi N. et al. 2007)。たとえば、年少の子どもは同級生の年長の子どもと自らを比較することで不十分さを感じるのに対し、より年長の子どもはより自信につながるフィードバックを得て、「リーダー的な地位」を引き受ける (Sharp C. 2009)。
- ・さらに、学年において相対的に年少の子どもたちは、特別支援教育のニーズ

ありと判断される割合が平均よりもかなり高い。しかも多くの場合は誤診であると思われる。その理由として、教員が年少の児童に非現実的な期待をかけ、その到達レベルを十分に斟酌しないことが考えられる (Sykes E. et al. 2009)。

こうした「早生まれ」の子どもへの対処については、政策の選択肢として、次の項目が示されている。

表2 「誕生日効果」に対処するための政策選択肢

選択肢	概要
検査結果の年齢標準化	年齢標準検査を用いることができる。たとえば、北アイルランドの対話式コンピューター評価システム (InCAS) の結果は、ある子どもがその年齢の平均の上か下かを示すものである。
就学準備検査	子どもに就学準備に関する検査を受けさせる。
教育課程と教育方法	相対的に年齢の低い子どもたちにふさわしい教育課程と教育方法を適用する。
年齢効果による特別支援への紹介の割合を調査する	特別な教育ニーズを認定するために関係機関に紹介される割合は、相対的な年齢効果を調査するために注目することができる。
教員養成に相対的な年齢の問題を含む	教員に対して年齢が学習効果に及ぼす影響を意識するよう喚起することは多様な年齢の子どもに対する教育を調整するのに役立つかもしれない。

(出典：Perry C. 2011: 8)

ただし、報告書は、就学開始年齢の弾力化は「誕生日効果への対処法の1つでありうるが、そのエビデンスは決定的ではない」とも述べている。

こうした知見のもとで、今後の検討事項として、基礎段階のカリキュラムが4、5歳児にどの程度適切なものとなっているのか、「誕生日効果」に対処するための施策は何か、就学開始年齢の弾力化のメリットと課題の3点が挙げられている (Perry C. 2011: 10)。

3) 第3報告書 (2013年)

第3報告書は、教育大臣が就学開始年齢の弾力化についてその具体策の検討を明言した2013年4月に出されている。同報告書においても、就学開始年齢の弾力化が「誕生日効果」への対応の手だての1つとして示唆されているが、国際的な

文献のレビュー（Sharp C. 2009）によると、「エビデンスは就学の延期の効果を支持するものではない」としている。

アメリカでは就学の延期はかなり一般的であるが、同国での研究（Katz L. G. 2000）によると「このアプローチの効果に関する調査は決定的なものではない」（Perry C. 2013: 29）としてその知見を次の表のようにまとめている。

表3 アメリカにおける就学開始年齢の弾力化に関する知見

領域	知見
より多様な学級への影響	<ul style="list-style-type: none"> ・入学の延期は学級内の児童の年齢の幅を広げる。他の児童よりも年長の者は不公平なメリットを得るかもしれないし、阻害されているように感じるかもしれない。 ・教員が学級を運営するには多様性が高すぎるかもしれない。
延期した子どもへのメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・学級の中で最も年長であることにより、社会性及び学業の面でのメリットがあるとするエビデンスがある。
延期した子どもへのデメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・延期した児童は行動上の問題を示し、特別支援教育の対象となる割合が高い。
特別な教育的ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> ・延期した子どもの中には、当初は未成熟と誤診されたが、特別なニーズを持っているものもある。 ・こうした子どもには、入学の延期よりも直接的な介入の方が望ましい。

（出典：Perry C. 2013: 29）

またアメリカの調査（Crawford C. et al. 2007）によると、誰が延期を決めるのか、という問題も示されている。つまり、親が決定的な役割を持つとすると、裕福な家庭の方が弾力化を活用するため、親の選択による不公平の問題が生じうる（Perry C. 2013: 30）。

以上の3つの報告書を総合すると、次のことが言えるのではないか。第1に、望ましい就学開始年齢についてはエビデンスの一致が見られない。したがって、仮に北アイルランドにおいて、甚大な影響を乗り越えて、就学開始年齢を引き上げても、それが望ましい年齢であるかはエビデンスによっては保証されない。第2に、「誕生日効果」に関するエビデンスについては一定の合意があり、特に年

年齢が低い場合はその影響は大きいため、政策的な対応が必要である。しかし、第3に、就学開始の延期の効果については、レディネス研究が進んでいるアメリカの調査を見ても、決定的なエビデンスはない。最後の点については、先述のATLの報告書の主張と対照的である。すなわち、ATLは誕生日効果のエビデンスに基づいて、就学開始の延期を主張しているが、議会調査局の調査のように、延期の効果に関する研究までは参照していない。ただし、特別な配慮を必要とする子どもに対する丁寧な対応に関するATLの主張は説得的であり、今後の施策の検討に生かされる部分となるであろう。

おわりに

本論の出発点は、はじめに述べたように、幼児教育が生涯にわたる人格の形成の基礎を培う普遍的な役割を担っているならば、なぜ義務化しないのか、という素朴な問いである。本論では、幼児教育の義務化の2つのタイプのうち、小学校による義務教育の保障の典型である北アイルランドを素材として、その制度と課題を検討した。

4歳児からの小学校就学は、普遍的に教育を保障する形態としては最も確実な方法である。しかし、少なくとも近年の改革動向を見る限り、北アイルランドにおいてそれが成功しているとは言い難い。4、5歳児にふさわしい遊び中心の教育の実現が、小学校教育の厚い伝統の枠の中で阻まれているようにも見える。しかもその制度を築いてしまっているため、変更することは容易ではない。「甚大な影響」が各方面に及ぶからである。

しかし他方では、北アイルランドの経験から、義務化を廃止して、幼児教育を保護者の任意に委ねた方がよいとまでは言えないであろう。北アイルランドでは、小学校による保障が一般化しているため、幼児教育の普遍的保障というテーマが見えにくい。仮に就学開始年齢を引き上げても、それに代わる就学前の教育を受ける権利を保障する必要があるというATLの主張は見逃すべきではない。

その上で、各種の報告書を総合すると、理想的な就学開始年齢についてのエビデンスはないものの、3～5歳児に対する望ましい教育形態については、エビデンスの合意がある。それは教科の教育ではなく、遊びを中心とした子ども主導

の活動である。したがって、こうした教育内容を保障する枠として、学校教育と就学前施設のどちらが適切なのかという内容と制度の組み合わせが問題となる。北アイルランドの現状からみれば、就学前施設の方が望ましいと言えそうであるが、その場合、就学前施設による普遍的な提供が可能なかが直ちに問われることになる。

以上を踏まえると、教育の普遍的保障と幼児教育としての質の保証という2つの原則が両立する制度をいかに構築できるかが新たな問いとして浮かび上がる。

北アイルランドの現行制度は、わが国のように幼児教育と義務教育が6歳という年齢によって截然と区別されるものではなく、0～6歳の乳幼児期の戦略の枠内では、幼児教育と義務教育はクロスしている。本論では十分に検討することができなかったが、北アイルランドの取り組みからは、乳幼児期から義務教育までの教育制度をどのように構想するのかというより大きな課題についても、反面教師的な側面を含みつつ、示唆を得ることができるように思われる。

注

- 1) 幼稚園等の義務化の例として、スイスを取り上げた拙稿(藤井 2013)を参照されたい。
- 2) わが国における就学年齢引き下げ論の歴史については、竹内(1981)の特に第7章を参照。
- 3) CiNiiで、「北アイルランド」と「就学年齢」、「初等教育」、「幼児教育」、「小学校」をキーワードにしてそれぞれ検索しても該当する論文は1本もない。「北アイルランド」と「教育」を合わせて検索しても、本論のテーマにかかわる論文は見つからなかった。山田(2007)は「第10章 地域における施策、及び北アイルランドの状況」において北アイルランドについて述べているが、本論のテーマとは異なる。
- 4) ただし、その数は多くない。2008年から2012年までの間に、小学校への就学が延期され、就学前施設での保育が認められたのは、男児73名、女児30名である(Perry C. 2013: 30)。
- 5) 同じイギリスでは、イングランドとウェールズにおいて、2000年9月から、「基礎段階」(Foundation Stage)が導入されている。ただし、その対象は3歳からレセプション・クラス(4歳)までであり、多様な幼児教育・保育施設を含んでいる。同じ「基礎段階」であるが対象年齢等が異なっている点は注意を要する。
- 6) 北アイルランド議会の議事録は、同議会のホームページに掲載されている。この2007

年6月18日の議事録はPDFになっていないため、URLを記しておく。<http://archive.niassembly.gov.uk/record/reports2007/070618.htm>

- 7) 北アイルランド議会では、口頭での質疑応答の他に、文書による質疑応答が盛んに行われている。就学開始年齢をめぐる質疑応答 (written answer) の一覧を作ってみると、次のとおりである。

表4 就学開始年齢に関連する教育大臣の書面による回答の一覧

回答年月日 登録番号	議員からの質問内容	教育大臣からの回答
2009.11.15 AQW 1867/10	子どもたちは6歳になるまで学校教育的な学習を始めるべきではないとするケンブリッジ初等教育調査の知見についての大臣の評価は。	ケンブリッジの調査については承知している。わが国の就学開始年齢がヨーロッパの中で最も早いことも承知している。1989年の教育改革の当初の意図は小学校第1学年は保育学年に相当するというものであったが、多くの学校では学校教育的なカリキュラムが導入されている。新しいカリキュラムに基づく基礎段階はこうした現状を改善することが企図されている。
2012.4.25 AQW 10668/11-15	就学開始年齢の弾力化の導入に向けて教育省はどのような調査を行っているのか。	改訂カリキュラムに基づく基礎段階では、多様なペースと方法で学ぶ子どもたちのニーズに応じることができるよう教育上の柔軟性が認められている。現在のところ、就学開始年齢を変更する計画はないが、乳幼児戦略案に関する意見聴取の結果を検討したい。
2012.4.25 AQW 10672/11-15	保護者が小学校就学を延期するという弾力化について教育省はどのように考えているか。	現行法制上、延期ができる唯一の手だては、1996年法16条の規定に基づく特別支援教育の必要の認定によるものだけである。就学開始年齢を変更する計画はないが、乳幼児戦略案に関する意見の結果を検討したい。
2012.4.27 AQW 10672/11-15	就学開始年齢の延期という弾力化について教育省はどのような措置を講じようとするのか。	現行法制上、延期ができる唯一の手だては、1996年法16条の規定に基づく特別支援教育の必要の認定によるものだけである。就学開始年齢を変更する計画はないが、乳幼児戦略案に関する意見の結果を検討したい。
2012.10.2 AQW 14437/11-15	就学開始年齢の弾力化について大臣はどのような見解をもっているか。	就学開始年齢に関するいかなる変更も、改訂カリキュラムの内容と構成に関する再検討が前提となる。乳幼児の教育戦略については、2012年11月までに私の考えをまとめる予定である。

2012.12.20 AQW 18023/11-15	就学開始年齢の弾力化について何か進展はあったのか。	現在のところ就学開始年齢を変更する計画はない。基礎段階において、教員は、子どもたちのレディネスと教育のマッチングを図るための柔軟性が認められている。
2013.1.29 AQO 3246/11-15	教育大臣は就学開始年齢の弾力化をどのように考えているのか。	現在のところ就学開始年齢を変更する計画はない。最近発表されたTIMSSとPIRLSの結果を見ると、わが国の子どもたちの成績は平均よりもかなり高く、基礎段階はこうした学習のよい基盤となっていると考える。
2013.9.20 AQW 25563/11-15	弾力的な就学開始年齢の導入について大臣の考えは。	ATLとの会談の後、ある程度の就学開始年齢の弾力化を導入するための選択肢を検討することを同意した。
2013.9.23 AQW 25720/11-15	就学開始年齢の弾力化に関する計画はどのようなものか。	ATLとの会談の後、ある程度の就学開始年齢の弾力化を導入するための選択肢を検討することで同意した。現在、その選択肢の検討を進めている。
2013.10.1 AQW 26056/11-15	就学開始年齢の弾力化の措置は、新年度（2014年9月）までに間に合うのか。	弾力化に関する選択肢の検討は現在進めているところであり、新年度からの実施については確約できない。
2013.11.6 AQO 4922/11-15	就学開始年齢に関する弾力化施策の導入の進捗状況はどのようなものか。	現在、事務方において、保護者がその子どもの就学開始を延期することを認める手続き等について検討を進めているところで、できるだけ早く作業を終えるよう指示している。

以上の一覧からも、就学開始年齢問題は、議員の少なからぬ関心を呼んでいること、教育大臣からの回答はカリキュラムの改善とその効果の検証を待つといったことから、ATLとの会談以降、弾力的運用の施策の検討に移ったことがわかる。

- 8) この点については、本論では十分に取り上げることができなかった。北アイルランドにおいて4歳未満の子どもたちに対する保育の提供形態が様々であることと、大規模な調査研究が行われていること（そのまともは Melhuish E. et al. 2007）を勘案して、別に詳しく論じる必要があると判断したためである。

参考文献一覧

- OECD 2006『世界の教育改革 2 OECD 教育政策分析』明石書店
 OECD 2011a『OECD 保育白書』明石書店
 OECD 2011b『OECD 対日経済審査報告書2011年版』明石書店
 教育基本法研究会 2007『逐条解説 改正教育基本法』第一法規
 竹内通夫 1981『現代幼児教育論史』風媒社

- 藤井穂高 2013「幼児教育義務化論」日本教育制度学会編『現代教育制度改革への提言』上、東信堂
- 山田敏 2007『イギリス就学前教育・保育の研究』風間書房
- Belfast Telegraph 2008 *Debate call into school starting age*, December 9 2008.
- Belfast Telegraph 2013 *P1 school starting age for some Northern Ireland children may be deferred for year*, <http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/local-national/northern-ireland/p1-school-starting-age-for-some-northern-ireland-children-may-be-deferred-for-year-29230231.html>
- CCEA (Council for the Curriculum Examinations and Assessment) 2006 *Understanding the Foundation Stage*, CCEA.
- CCEA 2007 *The Northern Ireland Curriculum Primary*, CCEA.
- Crawford C. et al. 2007 *When You Are Born Matters: The Impact of Date of Birth on Child Cognitive Outcomes in England*, Institute for Fiscal Studies.
- Department of Education 2006, *Effective Pre-School Provision in Northern Ireland Key Findings over the Pre-School Period*.
- Department of Education 2010a, *Early Years (0-6) Strategy*.
- Department of Education 2010b, *Early Years (0-6) Strategy Evidence-based Paper*.
- Department of Education 2012a, *Summary Report of Responses to the Consultation on the Early Years (0-6) Strategy*.
- Department of Education 2012b, *Learning to Learn A Framework for Early Years Education and Learning*.
- Dockett S., Perry B. 2009 Readiness for school: A relational construct, *Australasian Journal of Early Childhood*, 33-1.
- The Education and Training Inspectorate 1999 *On the Making a Good Start Initiative Inspected 1996-98*, Department of Education.
- Fawcett L. and Langhammer M. 2012 *The school starting Age: the case for greater flexibility in Northern Ireland*, Association of Teachers and Lectures.
- McPhillips M. and Jordan-Black. J.-A. 2009 The effect of month of birth on the attainments of primary and secondary school pupils, *British Journal of Educational Psychology*, 79.
- Melhuish E. et al. 2007 *The Effective Pre-School Provision in Northern Ireland [EPPNI] Project Summary report*, Department of Education.
- Northern Ireland Assembly Research and Library Service 2010 *School Starting Age and early Age Provision*, Research and Library Service Research Paper, Paper 177/10, Northern Ireland Assembly.
- Perry C. 2012 *Arguments on the School Starting Age*, Research and Library Service Research

- Paper, Paper 97/11, Northern Ireland Assembly.
- Perry C. 2013 *Early Years Provision*, Research and Library Service Research Paper, Paper 63/13, Northern Ireland Assembly.
- Polizzi N. et al. 2007 Season of birth of students receiving education services under a diagnosis of emotional and behavioural disorder, *School Psychology Quarterly*, 22-1.
- Schweinhart L. J. and Weikart D. P. 1997 *Lasting Differences: The High/Scope Preschool Curriculum Comparison Study through Age 23*, Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 12.
- Sharp C. 2002 *School Starting Age: European Policy and Recent Research*, Paper presented at the LGA Seminar, NFER and Local Government Association.
- Sharp C. 2009 *International thematic probe: The influence of relative age on learner attainment and development*, NFER.
- Sykes, E. et al. 2009 *Birthdate Effects: A Review of the Literature from 1990-on*, Cambridge Assessment.
- Sylva K. and Nabuco M. E. 1996 Research on Quality in the Curriculum, *International Journal of Early Childhood*, 28-2.
- Tymms P. et al. 2005 *Children starting school in Scotland*, Scottish Executive Education Department.
- Walsh G. et al. 2006 An Appropriate Curriculum for 4-5-year-old children in Northern Ireland : Comparing Play-Based and Formal Approaches, *Early Years*, 26-2.