

東京都における幼稚園・保育所の普及とその地域差の実態 —公立保育施設の設置を中心に—

松 島 のり子
(人間発達科学専攻)

はじめに

本研究の目的は、戦後日本における幼保二元体制のもと、全国的に増加した幼稚園と保育所について、普及とその地域差の実態を明らかにすることである。

1947(昭和22)年、日本の保育制度は幼保二元体制を確立する。幼稚園と保育所は、ともに「幼児を保育」することを目的としながら、それぞれ学校教育機関と児童福祉施設となり、制度的には性格の異なるものとして位置づけられる。その後、社会が高度経済成長を遂げていくのと足並みを揃えるように、2つの保育施設は全国的な普及を遂げた。社会階層を問わず保育を求める家庭が増え、社会的営みとしての保育が一般に浸透していくことで、多くの子どもが小学校就学前に幼稚園や保育所での公的な保育を経るようになる。

幼稚園と保育所が二元体制のもとで普及したとはいえ、地域を基盤とした保育施設の設置状況は、地方自治体によって多様であった。都道府県単位でみる保育施設の地域偏在は、先行研究などにおいても度々指摘されてきた¹。しかし、主に統計資料に基づいて地域差の存在が指摘されるものの、なぜそうした地域差が生じたのかという背景については十分に検討がなされていない。保育施設普及の地域差は、保育政策の課題として指摘されながらも、今日なおお表れ続けている²。では、各地域において幼稚園と保育所はなぜ必要とされ、どのように設置されてきたのか。本研究では、幼保二元体制のもと保育施設が普及していく1950～1970年代に着目し、なかでも都市部の代表例として東京都を事例にとりあげ、地域における保育施設設置の背景と、普及の多様な実態を明らかにすることとしたい³。

東京都は、保育施設の普及において「幼高保低」⁴の傾向にある。【図1】は、1950年から1980年までの幼稚園と保育所の普及推移を示したグラフである。1970年代後半に幼稚園数は頭打ちとなり、園児数も減少傾向になるものの、それ以前は、施設数、幼児数いずれも幼稚園が保育所を上回る時期が長く続いている。5歳児の幼稚園就園率と

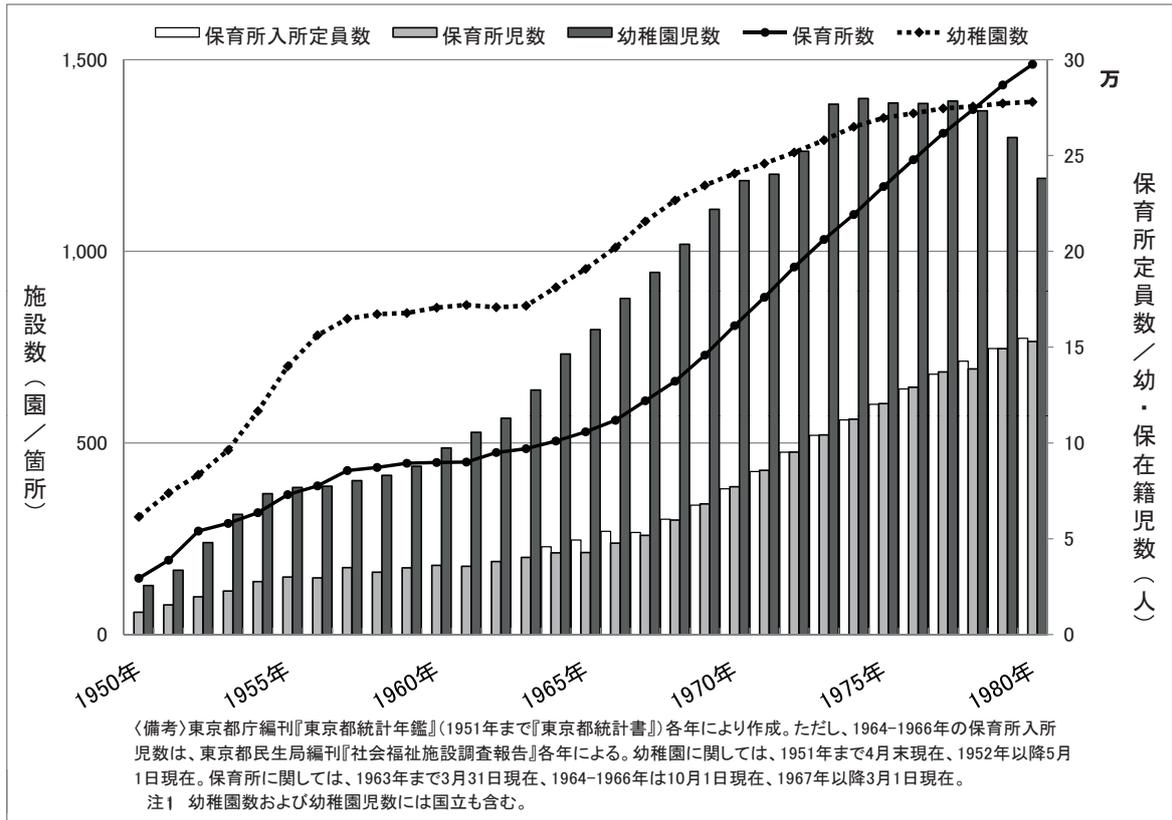
保育所在籍率をみても、確かに「幼高保低」の傾向がみられる。1966年の幼稚園就園率・保育所在籍率は、56.4%・11.0%(全国平均:44.3%・23.8%)⁵、1976年度の幼稚園在園率・保育所在籍率は、72.1%・19.1%(全国平均:64.5%・25.4%)となっている⁶。

さらに、先行研究では都内における保育施設の普及に関して次のように言及されている。『東京の幼稚園』によれば、保育所は「私立が圧倒的に多いだけでなく〔中略〕区部に偏在している」、「幼稚園の分布状態は人口に比例して均衡をえているとはいえず、公立幼稚園だけをみても各区市においてバラバラで「アンバランス」が生じていた⁷。また、小林恵子は、都全体で私立依存傾向にある幼稚園は地区による公私のアンバランスが著しいこと、全国平均より高い値を示す幼稚園就園率が「地域によって凸凹」であること、「地域によっては幼稚園と保育所の役割が極めて不明確である」ことを指摘している⁸。『東京都教育史』通史編四⁹にも、同様の指摘がみられる。すなわち、東京都内でも、地域によって幼稚園と保育所、公立と私立の普及状況に不均衡が生じていた。

そこで、幼稚園と保育所の設置やその後の経緯を検討するため、市区町村単位に注目する。対象地域には、設置主体が共通する公立幼稚園と公立保育所が存在した地域から、新宿区、江東区、日野市の3区市を事例としてとりあげる。保育施設を所管する行政機関や、議会、図書館などで資料調査を実施した。収集できた議事録、刊行物、公文書、統計、広報など種々の資料を用いて、地域における保育施設普及の実態を描き出すよう努めたい。

1. 各区市における幼稚園・保育所の普及状況

まず、各区市について、地域状況と幼稚園と保育所の量的普及について概観しておきたい。新宿区は、1947年3月に3区(四谷、牛込、淀橋)の統合により発足した。1950年に246,373人であった人口は以後1960年代にかけて増加し、1965年には413,910人を数えたが、その後遞減



【図1】 戦後東京都における幼稚園・保育所の普及推移（1950-1980年）

していく¹⁰。江東区は、1947年3月に2区（深川、城東）が統合して発足した。集合住宅団地の形成などにより人口は一貫して増加傾向にあり、1950年に182,849人であったのが、1980年には362,270人を数え、約2倍となっている。日野市は、1958年に南多摩郡の日野町と七生村が合併して新たに日野町となった後、1963年の市制施行により発足した市である。1950年の日野町と七生村の人口は合わせて24,444人であったが、団地開発などによる人口流入

が著しく、1965年には67,979人（2.8倍）、1980年には145,448人と約6倍に増加している。

3区市の公私立別の施設数の推移を5年ごとに示すと、【表1】のようになる。保育施設は私立依存傾向にあったものの、1960年代に入って、公立幼稚園と公立保育所の増設が目立ち始める。東京都全体では圧倒的に私立幼稚園が多いなかで、とりわけ設置義務のない幼稚園について公立で増設が促進された点は特徴的であり、東京都にお

【表1】 区市別 幼稚園数・保育所数の推移（1950-1980年）

年	新宿区			江東区						日野市						東京都								
	幼稚園			保育所			幼稚園			保育所			幼稚園			保育所			幼稚園			保育所		
	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私	計	公	私
1950		4		8	0	8	4	0	4	5	1	4	1	0	1	0	0	0	305	43	262	194	61	133
1955		4		13	2	11	7	0	7	13	3	10	1	0	1	4	0	4	698	64	634	388	94	294
1960	39	4	35	14	3	11	9	0	9	16	3	13	2	0	2	4	0	4	851	67	784	450	115	335
1965	54	26	28	16	8	8	9	0	9	17	5	12	5	2	3	6	3	3	952	106	846	559	228	331
1970	59	36	23	24	15	9	26	16	10	28	16	12	10	3	7	9	6	3	1,201	194	1,007	880	478	402
1975	56	36	20	36	25	11	32	21	11	41	28	13	16	5	11	14	9	5	1,346	269	1,077	1,239	756	483
1980	56	36	20	38	28	10	41	30	11	52	38	14	17	6	11	18	12	6	1,388	301	1,087	1,526	950	576

〈備考〉東京都庁編刊『東京都統計年鑑』（1950年は『東京都統計書』）各年、東京都総務局統計部人口統計課編刊『学校基本調査報告』（1975年まで『学校教育統計調査報告』）により作成。幼稚園に関しては5月1日現在。保育所に関しては、1960年まで3月31日現在、1965年は10月1日現在、1970年以降3月1日現在。市発足（破線部）以前の施設数、幼稚園に関する1960年以前の施設数は、各自治体史、教育史、児童福祉施設内容変更認可申請書から算出した。

注1 表の数値には、季節保育所、へき地保育所、無認可の施設などは含まない。正確な数値が不明の箇所は空欄とした。

る幼稚園と保育所の普及について検討するうえでも、3区市をとりあげることが妥当であると考えている。以下、公立幼稚園と公立保育所の設置状況を順にみていきたい。

2. 公立幼稚園の設置経緯

(1) 「青空保育園」の創設から区立幼稚園へ切り替えられた事例

新宿区には区独自の「青空保育園」が設立される。法的には幼稚園でもなく保育所でもない無認可の保育施設であった。終戦後の衣食住もままならない状況下、家庭で子どもを養育する余裕は十分になく、当時の岡田昇三区長は、「子供のための広場や、子供遊園や幼稚園や保育園を学齢前の幼児に欲しいとの要望は当然のことであり家庭婦人の勤労を幾分でも緩和する意味を加えてこの種施設を全地区に設置したい」と考えていた¹¹。それにともなう保護者の負担増や義務教育の破綻を避けるため、母親と区と学校が一体となって運営する保育施設が構想された。1949年10月、第1園目となる「原町青空保育園」が牛込原町小学校に設けられて以降、「予期以上の成果を挙げ、その評判が区内に広がっていくにつれ、各地域での保育園設立の要望が強くなっていった」¹²という。そして、空き教室のあった小学校で準備ができしだい開園していく。1951年に5園、1953年に1園、1954年に2園、1955年に2園が新設され、計11箇所が設けられた¹³。

この青空保育園について、1953年の第1回定例区議会では、「幼稚園に格上げ」することが話題に上っている¹⁴。南部大暁議員（無所属）は、幼児期の教育が青年期の成長に影響するという認識から「幼児の教育に目を向けることこそ賢明である」と述べ、六三制の「土台」として幼児教育を重視していた。さらに、幼児教育を全うするには、母親らに担われる青空保育園よりも、「保姆」（教諭）を配置できる幼稚園の方が望ましいという考えから「格上げ」を主張した。しかし、まずは小中学校対策に万全を期するため、「六・三制教育の土台とも言うべき幼児教育」に期待が寄せられたとしても、青空保育園を幼稚園に「昇格」することには慎重な姿勢がとられる。その後、1956年、1957年の区議会でも、青空保育園の将来について議論がなされており、検討は徐々に進められつつあった¹⁵。また、当時の区議会議長原田要一は、青空保育園について次のように記している。

申すまでもなく幼児の保護育成に当つてくれるこうした施設は今日いくつあつても足りない実情でありまして、若し区の財政が許すならば、区内全域に亘つて幼稚園を設け幼児教育の万全を期したいのは山々であります。すべてを区の自由財源で賄わねばならない

斯うした施設の完備は現在の財政事情の下では非常な困難でありますので、せめては斯うした実質的に幼稚園と変らない青空保育園を区内全般に普遍的に設置されて幼児教育の機会均等をはかると共に勤労御家庭の要望に応えられんことを念願するものであります¹⁶。

青空保育園には、「幼児教育の機会均等をはか」り、「勤労御家庭の要望に応え」という両面の期待があったが、あくまでも財政上の理由によって設置が叶わない幼稚園の代替施設として捉えられていた。岡田区長もまた、「公立幼稚園の増設も必要ではあるが、〔中略〕義務教育施設整備の急を告げる際、地方団体の財政は到底これに応じ得られないのである。その結果として幼児教育の重要性と、母の要望とをうけいれ、さらに、教育的環境醸成のため、このような保育形式が生まれたのも、必要がうんだ時代の要求ではあるまいか」¹⁷と述べている。時代に求められて設置に至った独自の保育施設であったからこそ、戦後復興が進み高度経済成長期へと移り変わる情勢のなかでそのあり方が問われていた。

1961年4月、小学校に設けられていた青空保育園10箇所が区立幼稚園に切り替えられる。この切り替えの際には、私立幼稚園関係者から切り替え中止を求める請願・陳情が計17件提出されたり、区議会議員より、私立幼稚園との関係から学級規模や施設設備、園児募集時期、教員配置などについて質疑が投げかけられるなど、様々な懸案事項が生じた¹⁸。それでも、区長は、私立幼稚園と区立幼稚園が「相互共存的な立場において幼児教育に専心をしてほしい」と強調しており、公立小学校内の無認可施設が認められないという事情に対する私立幼稚園側の理解も得て、区立幼稚園の大増設が実現することとなる¹⁹。

(2) 教育の機会均等の観点から小学校に幼稚園が併設された事例

新宿区において、公立幼稚園が一気に14園に増加した後に問題となったのが、区立幼稚園の偏在であった。都全体の公立幼稚園79園のうち約6分の1を占めるものの、小学校36校に対して半数に足りず、その分布が片寄っていることは、区長も教育委員長も問題として認識していた²⁰。とりわけ、区立幼稚園をもたない地域では公立幼稚園設置の要望が急増し、また、既に公立幼稚園が設置されている場合でも、すべての入園希望を受け入れられないことが問題となっていた。なかには、「応募者多数のため、1組47名編成にする」²¹という窮余の策を講じる幼稚園もあった。区議会に度々提出される区立幼稚園設置の請願は、「全区の立場」に立って幼児教育を充実するよう、採択が決定されている²²。区長の考えでは、青空保育園を切り替えた後、すぐに公立幼稚園を増設することは想定されてい

なかったが²³、区民の強い要望に応えるべく、全小学校併設の方針で幼稚園の設置を進めていくことになる。1963年度以降毎年1～7園が開設され、1967年には小学校36校すべての併設を達成し、都内では他に類をみない急増を果たした。

この過程で、区長は幼稚園を「できる限り多い数を設置をいたしまして、教育の向上につとめ」たいとしていた。当初、公約として1966年4月までに全小学校併設を掲げていたものの、教室確保の問題で残り4園の設置が次年度へ持ち越さざるを得なくなったときには、議員から幼稚園の設置を急務とする声が多く挙がっている。「教育の機会均等という立場から、さらには、区内の幼児にひとしく区の予算で幼児教育をするということから言っても、地域的差別は絶対に認められません」²⁴、「教育の機会均等、教育における差別はなくすという点からも希望者は全員入園させるようにしなければなりません」²⁵など、主張に共通するのは「教育の機会均等」の論理であった。この頃、幼稚園は「すでに義務教育に近いものとなり、小学校就学前に幼児教育を受けない者は、ほとんどないといっている」²⁶と言われるほど、その重要性が認識されつつあった。全小学校への併設が完了した後も、増え続ける幼稚園入園希望者のなかには抽選の結果入園できない幼児が生じて問題となる。そうした子どもや親たちの様子は、区議会に提出された請願からもみてとれる。

抽選の日以来、アパートの上下、隣近所の子供が遊べなくなっております。／事例を挙げれば／「僕はテストに行けるんだ。」と子供どおしでけんかしたり、「抽選は僕がやればあたってのに。」と泣く子、「おばあちゃんがひいたからはずれた。」と言って二階へあがったきりご飯をたべないでそれ以来すべてに反抗して服も着ない、顔も洗わない子供がでてくるような状態です。〔中略〕あたってははずれても子供は遊び友達を失い、町の中では不和が生まれ、小学校で一緒になることを考えると誰れにとっても不幸なことです²⁷。

○一つのアパートで四人応募し、その内一人だけ落ち、何か、自分が悪い事をしたみたいで表へも出られない、かなしい状態です。／〔中略〕／○幼稚園という言葉は子供の前で使えなくなった。／○幼稚園へ行くのだからと洋服のぬぎ着、顔、手、ハミガキが出来るようになったのにこのままだと崩れそうな気がする。／○子供同志でも、いっているらしく子供心にも悲しい思いをしている。／○入れた親も心から喜ばず、通園時に行き合うのが今から心苦しい²⁸。

幼稚園の入園は子どもにとっても親にとっても期待が大きく、抽選に外れることの影響はその家族にとどまらず、多方面に及んでいたようである。これらは、幼稚園の設置

があくまでも「義務教育に支障ない範囲」での併設であり、まずは希望する5歳児の全員入園が優先され、欠員があった場合に4歳児の入園を抽選により決定するという方針²⁹のために生じた問題であった。4歳児における「教育の機会均等」については、可能なかぎりの増学級により対応され、小学校数以上の公立幼稚園の増設は実施されなかった。

また、江東区でも、小学校に併設して区立幼稚園が設置される。江東区には、戦後1966年まで公立園が設置されず、幼稚園は私立9園のみであった。区立幼稚園設立への1つの契機となったのは、1963年9月に文部省が発表した「幼稚園振興計画（七ヶ年計画）」である。この計画では、1964年度からの7年間で人口1万人以上の市町村の幼稚園就園率を60%以上とすることが目標値として掲げられた³⁰。参考までに、江東区における1965年の5歳児に占める幼稚園児の割合を算出すると26.0%となり、都の平均55.5%の半分以下と低い状況であった³¹。既存の私立幼稚園9園のみでは、区内の幼児にとって狭き門であり、「義務制でないため教育の機会均等の立場から極度にはずれ」³²、幼稚園の入園をめぐる不公平が生じていた。また、幼児教育への重要性が認識される情勢のなかで幼児をもつ母親からの要望も高まっていた。区議会では、「三ツ子の魂百までもなどでもわかるように、よき将来の国民をつくるためには幼児教育こそ最も大切」³³、「幼稚園教育の充実、教育の土台をかためる大事な仕事」³⁴であるとして、区立幼稚園の必要が主張されている。

1966年、江東区は「幼稚園教育の遅れをとりもどすために」³⁵、1967年度から1970年度までの4年間に、小学校併設の区立幼稚園を15園（1,800名）設置する計画を決定する。独立園舎を理想としながらも、財政難や用地確保の問題から、小学校の空教室を利用する、もしくは小学校敷地内に園舎を設ける学校併設方式がとられることとなる。限られた教育財政のなかで、まずは区立幼稚園の量的普及を進めることが優先された。区立幼稚園の開園にあたっては、私立幼稚園と協議を重ね、既設園の設置状況が考慮された³⁶。また、「私立幼稚園の建学の精神と伝統を尊重し、一小学校区に公私立どちらか一園とすることで調整」³⁷が図られた。1966年12月の区議会第四回定例会³⁸において、「東京都江東区立幼稚園設置条例」および「東京都江東区立幼稚園の保育料に関する条例」議案の説明がなされており、そこでは、「最近における幼児教育の必要性の増大にかんがみ、文部省策定の幼稚園振興計画により幼児教育の普及を推進するため」の幼稚園設置であると言及されている。翌1967年以降、幼稚園のない地区から順次開園されていく。初年度は一年保育で2園開園したが、園児募集時には予想外に応募が少なかつたため、締め切りを延期して定員を満たすという状況であった³⁹。幼児教育の重要性が

主張される一方で、必ずしも幼稚園そのものが十分に浸透していたわけではなかったことが窺われる。それでも区立幼稚園設置の計画は進められ、最終年度の1975年、区立幼稚園は16園(1,782名)となる。当初は1年保育の計画であったが、計画2年目以降には、「指導内容の充実と、保育年限の延長をはかるため」2年保育が実施されるようになった。計画を達成した後も、「できるだけ多くの幼児が、幼稚園教育を受けられるよう」にと、幼稚園建設第二次計画が検討され⁴⁰、増設が進められた。幼稚園の増加により、幼児教育への関心がさらに高まったことから、「小学校就学前に1年だけでも就園させたいという要望」⁴¹も多かったという。1976年度には、二年保育を基調としながらも、一年保育の募集を拡大し5歳児の就園を緩和している。

(3) 住宅団地の増加にともない幼稚園が設置された事例

江東区では、1960年代後半以降、公害の発生や生産規模の拡大などから、区内の工場が臨海部や近隣の工業団地へ移転していったことにともない、工場跡地には都営住宅や住宅公団の高層集合住宅の建設が進められた。

1965年の集合住宅居住者は、2,462世帯、6,760人で、いずれも区内居住者総数の約2%を占めていたのが、1970年には21,454世帯(17.2%)、66,522人(19.4%)、1975年には39,374世帯(30.9%)、118,980人(34.3%)と急増していき⁴²。1970年代後半以降、これらの集合住宅には、公共施設として「入居者と生活をともにする新しい幼稚園」が生まれ、「江東区の幼稚園教育の特徴のひとつ」となっていく⁴³。1980年までに集合住宅内に設けられた区立幼稚園は【表2】に示したとおりである。

日野市においても、住宅団地の造成にともなって幼稚園が設置された。『日野市史』通史編四⁴⁴によれば、戦後の東京都の人口増に対して、日野町は衛星都市として集団住宅の誘致を進めるため積極的に働きかけていた。また、1958年の日野町と七生村合併後には市街地開発区域の指定を受け、工場誘致や多摩平団地の建設や平山台の開発な

ど、都市化政策にも積極的に取り組んでいた。「独自の街づくりを目指した」という日野町は、公立幼稚園の設置にも積極的であった。人口急増にともない学齢前人口も増大しており、0～5歳人口をみると、1950年の4,094人から、1965年には8,663人(2.1倍)、1975年には16,743人(4.0倍)となっている(括弧内は1950年の値と対比)。東京都全体での増加率と比しても著しい増加である⁴⁵。こうした人口増に比例して幼稚園就園希望者も増えていった。園児「募集時期ともなると、早朝から応募者の保護者が幼稚園施設をとりまくような行列をつくった。抽選による園児の選定は、選にもれた保護者に不満の声を生じさせる」状況となっていた⁴⁶。

「児童の早期教育」を掲げた「団地に住む母親たちの活発な設立運動」⁴⁷に対し、行政側では、市制施行を前に、「公立幼稚園設置による、事態の打開を図るべく、全市にわたっての計画的検討を進め」ていく⁴⁸。1965年4月には2つの市立幼稚園が開園する。実際には応募数が定員を上回り、「急きよ、第一幼稚園はプレハブ園舎で三保育室、第二幼稚園は職員室を保育室にしての開園」となったほど、市民の幼稚園の入園希望は大きいものであった。さらに日野市は、5歳児の「全員入園」を目標に、四十年から幼児教育の半義務制⁴⁹を目指していく。市立第一、第二幼稚園の開園後も、「幼稚園の義務教育化にこたえて」⁵⁰、第三幼稚園(1966年4月)、第四幼稚園(1973年4月)、第五幼稚園(1974年4月)、第六幼稚園(1976年4月)と新設が続いた。また、市立幼稚園では2年保育を実施する園もあったが、幼稚園に入園できない幼児が生じていることから、1976年度よりすべての園を1年保育に変更する策が講じられた⁵¹。

3. 公立保育所の設置経緯

(1) 都立保育所の設置

1946年3月、東京都では、都令第21号によって「戦時

【表2】 1980年までに集合住宅に設けられた江東区立幼稚園

創立年度	幼稚園名	旧敷地	現敷地・建物	備考
1975	さくら幼稚園	汽車製造会社	南砂2丁目住宅	
1975	第五砂町幼稚園	内藤工業	セントラルグリーンハイツ	1967年小学校併設で開園
1977	すみれ幼稚園	汽車製造会社	南砂2丁目住宅	
1977	あやめ幼稚園	日清製粉	大島4丁目団地	
1978	第三砂町幼稚園	トビー工業寮	南砂6丁目アパート	1968年小学校併設で開園
1978	かもめ幼稚園	紀長伸銅所	白河1丁目アパート	
1978	なでしこ幼稚園	東芝東京工場	北砂5丁目団地	
1979	ひばり幼稚園	第11号埋立地	東雲都橋住宅	
1980	もみじ幼稚園	横山工業	大島8丁目第二アパート	

〈備考〉江東区教育委員会編刊『江東区学校教育史』、2005年、544-545頁により作成。

託児所」が「保育園」に改められ、同時に「東京都保育園使用条例」（東京都条例第9号）および「東京都保育園使用条例施行細則」（東京都規則第8号）が制定される⁵²。「日本の将来を担う幼児の育成を期するため他の事業にさきがけて、昭和21年3月終戦わずか半才にして都立保育園20ヶ所の開設を断行した」のであった⁵³。「東京都保育園使用条例」には、「保育園」の目的は「都民勤労家庭ノ委託ニ依リ其ノ乳幼児ヲ保育シ又ハ其ノ健康相談ニ応ジ心身ノ健全ナル発達ヲ図ルト共ニ家庭生活ノ向上ニ資スル」ことと規定され（第1条）、「学齡未滿ノ幼児及生後六月以上ノ乳児」を対象とした（第2条）。1950年頃、都立保育所への入所は、「保育に欠ける事実さえあれば貧富は問わないとされながらも、実際の入所児の家庭状況は〔中略〕低所得者が多かった」という⁵⁴。新宿区には、東戸山保育園（1951年、のち戸山第一保育園）、榎町保育園（1953年、のち弁天町保育園）、新宿保育園（1956年、のち大久保第一保育園）の3箇所と新宿簡易保育所（1950年）1箇所が設置される⁵⁵。江東区には、住吉町保育園（1947年、のち毛利保育園）、城東保育園（1953年、のち大島保育園）、深川保育園（1955年、のち平井保育園）の3箇所と江東区簡易保育所（1950年）1箇所が設けられている⁵⁶。

1954年4月における「園児の家計調査票の一例」によれば、榎町保育園の保護者職業には、製本下請、印刷工、守衛、戸山保育園には電工、公務員、家具商、会社員などの職種がみられ、世帯人員から1人当たりの支出生活費を割り出すと、2,471円（家具商）～5,094円（印刷工）となる⁵⁷。また、同年の在籍乳幼児の措置理由と家庭状況の内訳は【表3】のとおりである。

東戸山保育園では87.6%、榎町保育園では69.0%の乳幼児が、母親の就労のため保育所に措置されていた。「1人の生活費が3,000円～4,000円というのは、生活保護すれすれの線」⁵⁸とされ、ひとり親家庭はもとより、生活のために父親のみならず母親も働かざるを得ない家庭には、その間に幼児を保育する保育所が必要不可欠であったと考えられる。

(2) 保育所の事務移管にともない設置が進んだ事例

1961年、東京都では特別区内の都立保育所が区に移管

され、新宿区と江東区では、簡易保育所も含めるとそれぞれ4箇所が区立保育所となった。1965年には、地方自治法改正により、保育所の設置や事務は特別区が担うことが明記される（第281条第2項）⁵⁹。新宿区では区立移管を機に、「新宿区保育所条例」が制定され、徐々に新設が進められる。区長は、地域社会における身近な存在としての保育所を、措置権をともなって主体的に運営していきたいと考えていた⁶⁰。ゆえに、働く母親や保育所のない地域の町会から保育所設立を求める請願が提出されていても、それまでは区立保育所の増設に踏みきらずにいたのである。しかし、区へ移管後の1962年9月には、新宿区議会は相次ぐ設置要請に対して、全議員による「保育所増設に関する決議」で応じている⁶¹。さらに、当時区立幼稚園が14園となっていたことから、この数を基準として保育所も14箇所とし、「できる限り区内に均分をしたい」、「区民に対しまする施設の均等化」という方針で設置が進められていく⁶²。

こうした増設の背景には、物価高騰により共働きでなければ生計を維持できない、働きたいが子どもを預ける所がない、子どもの安全な遊び場がほしいといった理由から保育所を求める人びとの声があった。区議会に提出された請願には、「生活が苦しいので内職をしようにも、働きに出たくても幼い子供を安心して預けられる保育所も少くどうすれば良いかと困って」いる⁶³、「特に淀橋、柏木地域は家が密集していて、子供の安全な遊び場すらありません。／働きたくても子供がいて働けない。子供を預ける所がないので安心して働けない。子供が生れるが預ける所がないので職場をやめなければならないが、それでは生活に困る」⁶⁴、既設の保育所は「遠く利用できません。／住宅も密集して来て子供の遊び場も少なくなりました。／最近の社会は婦人も働らくことを希んでおりますし、又物価が高くなり共働きでなければ生活も維持出来ません。／地域的には一つは保育園が必要です」⁶⁵といった窮状が訴えられている。新宿区の女性就業率をみると、1965年以降、20代後半以上の年代で上昇傾向にあり⁶⁶、就労する女性は確かに増えていた。請願のなかには2,000人を超す署名をともなうものもあり、保育所設置の要望が大きかったことが窺われる。

【表3】 保育所在籍乳幼児の措置理由と家庭状況内訳（1954年）

保育園名	措置理由 (%)			家庭状況 (%)		
	母外勤	母内職	その他	両親あり	母のみ	父のみ
東戸山保育園	63.3	24.3	12.4	83.0	17.0	0.0
榎町保育園	27.4	41.6	31.2	91.2	8.6	0.3

（備考）新宿区役所編刊『新宿区史』、1955年、1188頁により作成。1954年10月末現在。

(3) 住宅団地の増加や都市化にともなう人口増から保育所が設置された事例

日野市では、市制施行以前から転入人口が急増する情勢のなかで、幼稚園よりも早く公立で保育所が設けられている。1961年4月には、町立第一保育所（とよだ保育所）、第二保育所（たかはた保育所）が設けられ、翌1962年9月には、たまだいら保育所の開所が続く。たまだいら保育所は、0歳児と1歳児の乳児を対象としたことから「ベビーホームと呼ばれ、乳幼児を抱えながら仕事を続けていく女性の期待に応えていく施設」となっていた⁶⁷。

また、先に述べたとおり、江東区では、1960年代後半以降、都営住宅や住宅公団の高層集合住宅の建設が進められた。湾岸埋立地での団地造成、民間マンションの進出もあり、団地は急増していく。住民の増加とともに、第二次ベビーブームとも相まって、区内の乳幼児が増え、集合住宅団地の敷地や建物のなかに区立保育所が開設される。1970年代前半の江東区における子どもの様子が次のように記されている。

大小の工場の上に小さな家やアパートが密集する労働者街、その間に林立する真新しい大小の団地。アパートに入ると共同炊事で4帖半に親子6人が暮している所もまだある。〔中略〕前から多かった共働きが一層ふえ、地域の母親の殆どはパートに出るか、内職をしている。家賃二万五千円の団地では共働きなんかないだろうと云われたのが、遂にこれを払うには共働きでないとやれない人が結構多くて、どの団地でも自治会より先に保育所づくりの会ができた。〔中略〕請願書づくり、署名集め、対区交渉をどんどん進めていく。入居後三～四年で、こどもが多く、このままでは集団を経験しないで就学する子も出てしまうと幼稚園づくりの要求も多い⁶⁸。

団地内における保育所に対するニーズは高く、「団地内の新設園では九倍という所さえあった」という。入所できない「乳、幼児の多くは内職の母親の傍で危険」にさらされることもあり、仕事のために子どもが十分に言葉に触れる環境をもてない母親もいたようである。こうした家庭にとって「誰でも入れる保育所」は切実に求められていたであろう。一方で、子どもに集団生活の場を経験させるために幼稚園を求める声があったこともわかる。江東区では、1965年以降毎年区立保育所が設置され、1980年までの15年間で施設数は5箇所から33箇所（6.6倍）、入所児数は479人から3,409人（8.1倍）に増加した。

4. 東京都の幼稚園・保育所普及の地域差

以上みてきた3区市の公立幼稚園と公立保育所の設置経

緯から、戦後東京都における保育施設普及の地域差、とくに公立保育施設の普及に関して考察をまとめておきたい。

幼稚園は全国的に私立依存傾向にあり、とりわけ都市部ではその傾向が強いとされるなか、東京都でも、1960年代に入って公立幼稚園を積極的に設けた地域が存在した。新宿区では、小学校に附設した独自の保育施設が幼稚園へ転じることによって公立幼稚園が急増したという特異な事例がみられた。その新宿区も含め、3区市では「教育の機会均等」や「幼児教育の義務化」といった観点から幼稚園の増設が進められており、背景には、文部省による幼稚園教育振興計画の実施という追い風もあった。幼稚園における保育が、小学校以降の学校に連なる教育の一環として捉えられていたといえるだろう。その設置については、小学校の空教室を利用する、同じ敷地内に併設するなど、まずは施設の量的普及が目指された。そして、公立幼稚園は、機会均等や義務化を目指し量的普及を図って設置されるがゆえに、2年保育を実施していても全員入所のために5歳児の入園が優先され、場合によっては1年保育に限ることで入園希望者を受け入れていた。

保育所もまた、東京都では私立の設置が先行しており、公立の設置が進まない時期に地域の保育を担っていた。1960年代以降、公立保育所の設置が進んだ背景には、1961年に都立保育所が区へ移管されたことを契機として保育所の設置や運営を区主導で行なえるようになったという制度的要因、都市計画にともなう集合住宅の建設や大型団地の形成による人口増が進んだという人口動態の要因、それと就労女性の増加が相まって保育所要求につながったという要因を挙げることができる。1967年4月以降の美濃部亮吉による革新都政下で保育所予算が拡充されたことも、各区市の公立保育所設置において少なからず後押しになったと考えられる⁶⁹。二元制度のもとでは、とりわけ、仕事をもつ母親が保育所を必要とする。3歳未満の乳幼児は保育所のみが対象とするところであり、対象年齢の違いが、幼稚園ではなく保育所でなければならない理由となる。さらに保育所には、親の就労を助けるのみならず、子どもにとっての、安全な遊び場としての役割も期待されていた。

各区市において、幼稚園も保育所も、私立施設のみでは必要な数、適正な配置の達成が困難であった。そのため、地域の乳幼児にできるかぎり等しく、保育、幼児教育の場を設けるには、公立施設の設置が期待される。保育や幼児教育に対するニーズ、他の自治体との比較による相対的な普及状況の差などに鑑み、行政側が保育施設の普及策を積極的に講じてきた地域では、公立幼稚園・公立保育所が普及していく結果となったといえる。

おわりに

幼稚園と保育所は、幼児を対象とする保育、幼児教育施設として戦後著しい普及を遂げてきた。東京都において公立で幼稚園と保育所が設置された地域では、幼稚園が幼児の教育機関として設置されていくのに対し、保育所の設置は、「ポストの数ほど保育所」をと保育所づくり運動が盛んに進められたように⁷⁰、「保育に欠ける」乳幼児のための保育と働く親の就労を支援するという側面が強かった。すなわち、両機関の役割が比較的明瞭に把握されていたことが窺われる。1961年の新宿区議会では、幼稚園と保育所の違いに関して、区長が次のように述べている。

幼稚園の代用に、社会福祉制度である保育園を代用させるということは避けなければならないのじゃないか、本質に戻していきたい。〔中略〕幼稚園は学校教育の基準の建前をはつきり通して、こういう点は保育園は社会施設としての設置の建前を通していき、そしてそれこそ働きにいく人たちのために一年、二年の保育ができる、幼稚園に預けられる程度以下の者にも力を入れていかなければならない⁷¹。

この発言からは、二元制度に則して幼稚園と保育所が捉えられているなかで、対象年齢の点で両施設の違いが意識されていたことが窺われる。幼稚園の設置により、とくに就学前の1年については、教育の機会均等が目指されたのに対し、保育所の設置には、施設そのものの均等な配置が目指されても、幼児教育機関として保育所を捉えて設置を進めていこうとする認識はほとんど窺うことができなかった。

公立幼稚園は4歳ないし5歳児を対象とし、公立保育所の対象は「保育に欠ける」ことが要件となっていた。この区分が、そのまま幼稚園は幼児教育施設、保育所は保育施設として捉える背景となっていたのだろうか。これらについては3区市の事例のみから断定することは難しく、異なる普及傾向を示す市区町村を対象としてさらなる事例の検討を要すると考える。また、都市部における保育施設普及についても、「幼高保低」の傾向を齎した背景を掴むには、本稿ではふれていない私立幼稚園、私立保育所の動向をみていくことが必要である。3区市における公立の保育施設の設置経緯をみていくなかで、私立の保育施設との関わりが所々でみられた。今後も資料調査を重ね、実態の解明に努めていきたい。

(謝辞)

本研究の資料調査にあたり、新宿区議会事務局、新宿区立牛込仲之幼稚園、江東区立深川図書館、東京都公文書館をはじめ、多くの方々よりお力添えをいただきました。ここに記して深謝申し上げます。

(注)

- たとえば、文部省初等中等教育局長・厚生省児童局長連名通知「幼稚園と保育所との関係について」、1963年。文部省大臣官房調査課編『幼児教育の普及状況 昭和41年度』、1967年。中央教育審議会「初等中等教育の改革に関する基本構想草案」、1970年。岡田正章「I 総説」(日本保育学会編『保育ニードの地域性』フレーベル館、1974年、9-22頁)、高山育子「戦後日本社会における家族と就学前教育—就学率規程要因としての「専業主婦率」に着目して—」(『京都大学大学院教育学研究科紀要』第49号、2003年、363-375頁)など。
- 2008年度における5歳児の幼稚園就園率・保育所在籍率をみると、前者には80.8%~22.7%、後者には75.7%~20.0%の開きがみられる。全国平均は、幼稚園就園率56.4%、保育所在籍率40.3%である(平成21年「学校基本調査報告」および平成20年「社会福祉施設等調査報告」より算出)。
- 東京都では戦後の保育施設の名称が問題となった。「託児所」は差別的イメージが強く、「保育所」は堅い感じがするという。議論の末に「保育園」という名称に落ち着き、1946年3月12日、東京都令第21号をもって、「戦時託児所」は「保育園」に統一される。1947年制定(翌年施行)の児童福祉法では「保育所」と規定されるため、文中では原則「保育所」を用い、資料に則して「保育所」と「保育園」を使い分けることとする。
- 森本「V 就学前教育」、183頁(新堀通也編『日本の教育地図』《学校教育編》、ぎょうせい、1980年、171-208頁)。
- 前掲書『幼児教育の普及状況 昭和41年度』、75頁。
- 文部省大臣官房調査統計課編『全国幼稚園・保育所の設置状況』ぎょうせい、1977年、52-55頁。在園(籍)率は、該当年齢人口に占める幼稚園在園者数、保育所在籍者数の割合である。ちなみに、4歳児は67.1%・18.2%で「幼高保低」の傾向にあるが、3歳児は7.7%・13.8%であり、保育所児の方が多くなっている。
- 東京都公文書館編『都史紀要14 東京の幼稚園』東京都情報連絡室都政情報センター管理センター管理室、1966年/1992年(第二刷)、195・197頁。
- 小林恵子「多摩地区と区部との保育ニードの比較」(前掲書『保育ニードの地域性』、71-92頁)。
- 東京都立教育研究所編『東京都教育史』通史編四、1997年、744-753頁。
- 以下、人口については特記しないかぎり、総理府統計局編『国勢調査報告』都道府県編その13東京都、各年による。詳細は以下のとおり。『昭和25年 国勢調査報告』第7巻都道府県編その13東京都、1953年。『昭和30年 国勢調査報告』第5巻都道府県編その13東京都、1959年。『昭和35年 国勢調査報告』第4巻都道府県編その13東京都、1964年。『昭和40年 国勢調査報告』第4巻都道府県編その13東京都、1967年。『昭和45年 国勢調査報告』第3巻都道府県編その13東京都、1972年。『昭和50年 国勢調査報告』第3巻都道府県・市区町村編その13東京都、1977年。『昭和55年 国勢調査報告』第2巻基本集計結果1その2都道府県・市区町村編13東京都、1982年。
- 「青空幼稚園(保育園)の提唱」(『新宿新報』第98号、昭和24年9月10日付、新宿区役所)。
- 東京都新宿区教育委員会編『新宿区幼稚園史』、1973年、

- 50-51 頁。
- 13 各園の創立年月日は以下のとおり。原町(1949年10月12日)、江戸川(1951年1月17日)、みどり(1951年2月1日)、富久(1951年5月7日)、四谷第六(1951年9月5日)、津久戸(1951年12月3日)、西戸山(1953年5月20日)、四谷第七(1954年4月27日)、淀橋第二(1954年5月10日)、戸塚第三(1955年4月9日)、落合第四(1955年5月21日)。前掲書『新宿区幼稚園史』、71-72 頁。
- 14 「東京都新宿区議会議事速記録 第二号」、1953年3月12日、新宿区議会議務局蔵。以下、新宿区議会議録および請願・陳情の資料は同所蔵による。
- 15 「昭和三十一年 東京都新宿区議会議録 第一号」、1956年3月12日。「昭和三十二年第一回定例会議録(第二日)第四号」、1957年3月18日。
- 16 原田要一「青空保育園に期待する」(新宿区教育委員会編刊『あゆみ』、1954年、7-8 頁)。
- 17 岡田昇三「生いたちの回顧——青空保育園の誕生——」(前掲書『あゆみ』、6-7 頁)。
- 18 東京都新宿区議会「昭和三十六年第一回定例会議録(第三日)第五号」、1961年3月13日。
- 19 私立幼稚園関係者は、区立幼稚園への切り替えに理解を示したようで、提出していた請願をその後撤回した(前掲書『新宿区幼稚園史』、65-66 頁)。他方、教育委員会では、教員の資格有無をめくり、無資格者には検定試験を受けさせること、年齢の条件で試験を受けられない場合は「助教諭」として発令されるよう、都教委と話し合いを進めていた。切り替え案そのものには全員一致で可決している(「新宿区教育委員会議録 昭和三十六年第二回定例会」、1961年2月14日。新宿区教育委員会蔵)。
- 20 東京都新宿区議会「昭和三十八年第一回定例会議録(第二日)第四号」、1963年3月1日。
- 21 1963年4月、新宿区立牛込仲之幼稚園では、3組編成のもとで入園園児数141名を受け入れた(牛込仲之幼稚園「幼稚園沿革誌」、新宿区立牛込仲之幼稚園蔵)。牛込仲之幼稚園は、1947年10月に小学校の空教室に設けられた区立幼稚園(当時牛込区)である(前掲書『新宿区幼稚園史』、45-46 頁)。開園時は86人(2組編成)であった。2年後の1949年から1963年まで3組編成となるも、この間の入園園児数は、120人から145人の間を推移する。1952年5月には「幼稚園基準」(昭和27年5月21日文初初第108号)が通達され、1956年12月には「幼稚園設置基準」(昭和31年12月13日文部省令第32号)が公布される(翌年2月1日施行)。いずれも1組の幼児数は「四十人以下を原則とする」とした。「幼稚園設置基準」により拘束力の強まった後、1958年以降は3組編成に対し120人の入園となるが、1962年は125人に微増、その翌年に141人に急増した。これに対して増学級は間に合わなかった。1964年には4組編成となり、167人の入園希望者を全員収容している。
- 22 1963年第三回定例会で4件、1964年第一回定例会で5件の採決決定の報告がある(東京都新宿区議会「昭和三十八年第三回定例会議録(第十日)第二十九号」、1963年9月28日および、東京都新宿区議会「昭和三十九年第一回定例会議録(第一日)第三号」、1964年3月10日)。
- 23 前掲「昭和三十六年第一回定例会議録(第三日)第五号」。
- 24 東京都新宿区議会「昭和四十年第四回定例会議録(第四日)第二十三号」、1965年12月23日。
- 25 東京都新宿区議会「昭和四十二年第四回定例会議録(第一日)第十六号」、1967年12月4日。
- 26 東京都新宿区議会「昭和四十二年第一回定例会議録(第四日)第五号」、1967年3月28日。
- 27 東京都新宿区議会「区立幼稚園入園に関する請願」(第2号)、1967年3月3日。以下、引用中の「/」は改行箇所であることを示す。
- 28 東京都新宿区議会「区立幼稚園入園に関する請願」(第4号)、1967年3月6日。
- 29 前掲「昭和四十二年第四回定例会議録(第一日)第十六号」。青空保育園よりも早く設置されていた区立幼稚園では定員を決めて2年保育が実施されるのではなく、4歳児は募集するものの入園の可否は5歳児の入園状況によって左右されていた。
- 30 「資料1 幼稚園振興計画(七ヶ年計画)(昭和三十八年九月十二日)」(岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・宍戸健夫・鈴木政次郎・森上史朗編『戦後保育史』第二巻、5-7 頁)。
- 31 前掲書『昭和40年 国勢調査報告』第4巻都道府県編その13東京都および、東京都総務局統計部人口統計課編刊『学校教育統計調査報告 昭和40年』、1966年より算出。
- 32 東京都江東区議会「東京都江東区議会議録(第十号)(継続会)」、1966年9月30日。江東区立深川図書館蔵。以下、江東区議会議録は同所蔵による。
- 33 東京都江東区議会「東京都江東区議会議録(第四号)(継続会)」、1966年3月15日。
- 34 前掲「東京都江東区議会議録(第十号)(継続会)」、1966年9月30日。
- 35 『江東区報』第350号、昭和41年11月20日、3 頁。
- 36 江東区教育委員会編刊『江東区学校教育史』、2005年、539 頁。『江東区報』第361号、昭和42年10月20日、6 頁。
- 37 江東区編刊『江東区史』下巻、1997年、260 頁。
- 38 東京都江東区議会「東京都江東区議会議録(第四号)(継続会)」、1966年12月7日。
- 39 『江東区報』第351号、昭和41年12月20日、7 頁。
- 40 『江東区報』第385号、昭和44年10月20日、4 頁。同第392号、昭和45年5月20日、3 頁。
- 41 『江東区報』第457号、昭和50年10月20日、1 頁。
- 42 前掲書『江東区史』下巻、192 頁。
- 43 前掲書『江東区学校教育史』、543-545 頁。
- 44 日野市史編さん委員会編刊『日野市史』通史編四 近代(二)現代、1998年、378-414 頁。
- 45 東京都の0～5歳人口は、1950年の897,232人から、1965年に1,022,723人(1.1倍)、1975年に1,148,097人(1.3倍)と推移している。
- 46 日野市教育委員会編刊『日野市戦後教育史』、1997年、197 頁。
- 47 前掲書『日野市史』通史編四 近代(二)現代、483 頁。
- 48 前掲書『日野市戦後教育史』、197 頁。
- 49 前掲書『日野市史』通史編四 近代(二)現代、484 頁。
- 50 前掲書『日野市史』通史編四 近代(二)現代、485 頁。
- 51 前掲書『日野市戦後教育史』、493 頁。
- 52 『東京都公報』第394号、昭和21年3月12日。
- 53 松井利雄編刊『東京都民生局 児童福祉並びに母子、婦人福祉 事業概要1959』、1959年、54 頁。
- 54 東京都公立保育園『私たちの保育史』下巻、30-34 頁。

- 55 新宿区公立保育園園長会編刊『新宿区公立保育園のあゆみ』、2008年、4頁。簡易保育所は、1950年、戦後の経済混乱期に首都復興に向けた失業対策事業の一環として発足する。認可保育所の開設には時間と資金を要するため、応急の対策として職安手帳を持つ女性労働者の幼児を受託する保育所とし、必要最低限の設備で開所された。別名「天幕保育所」（前掲書『私たちの保育史』下巻、64-73頁）。
- 56 江東区公私立保育園長会編刊『私たちの保育のあゆみ—江東区公私立保育園史—』、1992年、38-40頁。
- 57 田中法善編『東京の保育事情』（東京都「社協広報」附録 第三回全国保育事業研究大会特集）東京都社会福祉協議会、1954年、31頁。
- 58 前掲書『東京の保育事情』、16頁。
- 59 「地方自治法等の一部を改正する法律」（昭和39年7月11日法律第169号）。
- 60 東京都新宿区議会「昭和三十五年第四回定例会会議録（第二日）第十八号」、1960年12月24日。
- 61 東京都新宿区議会「昭和三十七年第三回定例会会議録（第二日）第十六号」、1962年9月29日。
- 62 東京都新宿区議会「昭和三十七年第二回臨時会会議録（第一日）第十七号」、1962年11月27日、「昭和三十七年第四回定例会会議録（第一日）第二十号」、1962年12月21日、「昭和三十九年第一回定例会会議録（第二日）第四号」、1964年3月13日。
- 63 東京都新宿区議会「保育料値上げ反対及び保育施設の拡充・改善方等についての請願」（第57号）、1964年12月18日。
- 64 東京都新宿区議会「区立保育園増設に関する請願」（第62号）、1964年12月18日。
- 65 東京都新宿区議会「区立保育園設置方等に関する請願」（第45号）、1965年9月25日。
- 66 前掲書『国勢調査報告』都道府県編その13東京都、各年により、1965年、1970年、1975年、1980年の女性就業率を算出した。新宿区の値は、25-29歳では51.1→52.8→56.0→60.1、30-34歳では42.9→44.2→48.8→51.0と推移している。
- 67 前掲書『日野市史』、390頁。前掲書『日野市戦後教育史』、197-198頁。
- 68 伏屋和子「江東区のごどもの実態と行政への要求」（全国保育団体合同研究集会東京実行委員会編刊『東京の保育運動1973年版』、13-14頁）。
- 69 鳥光美緒子「戦後保育・幼児教育政策の歩みを見なおす——幼保二元行政システムのもたらしたもの——」、126-130頁（森田尚人・森田伸子・今井康雄編著『教育と政治／戦後教育史を読みなおす』、勁草書房、2003年、115-141頁）。
- 70 戦後の保育所づくり運動については、橋本宏子著『戦後保育所づくり運動史 「ポストの数ほど保育所を」の時代』ひとなる書房、2006年が詳しい。
- 71 東京都新宿区議会「昭和三十六年第一回定例会会議録（第三日）第五号」、1961年3月13日。

Historical Research on the Spread of and Local Differences in Kindergartens and Day Nurseries in the Tokyo Metropolis : The Establishment of Public Institutions

Noriko MATSUSHIMA
(Human Developmental Sciences)

In Japan, there are two institutions for early childhood education and care: kindergartens and day nurseries. Organized in separate systems, they have gained in popularity since World War II. However, these early educational and care institutions are unevenly distributed, since kindergartens have increased in certain districts and day nurseries in others.

Previous studies have used statistical evidence to describe and analyze these geographical disparities. However, little is known about the historical reasons for the uneven development of kindergartens and day nurseries.

This paper studies the spread of kindergartens and day nurseries in various localities of the Tokyo metropolis from the 1950s to the 1970s. More kindergartens were established in Tokyo than day nurseries, and more private institutions than public ones. Nevertheless, the formation of public kindergartens and day nurseries advanced in some districts, such as Shinjuku-Ward, Koto-Ward, and Hino-City. Relying on council records, publicity materials, and other historical materials, we carry out a case study of these three administrative districts and probe the formation process for these teaching and care establishments in order to understand municipal dissimilarities.

Public kindergartens were formed out of early childhood institutions that were originally attached to elementary schools. They spread in an effort to offer equal opportunity in early childhood education to every child, especially five-year-olds, who wished to enroll, and they sought to satisfy the needs of citizens who had moved into housing developments and wished to equip their children with an early childhood education. On the other hand, public day nurseries were propagated for a distinct set of reasons. A number of Tokyo metropolitan day nurseries were established by 1961; thereafter, each ward held the autonomous power to create more of them. These initiatives were encouraged by the population increase brought about by urbanization and housing development. The roles of day nurseries were to take care of and stimulate infants and children below the age of three while parents were at work; in contrast, kindergartens were established with the goal of equal opportunity in education.

Keywords: kindergartens, day nurseries, local difference (uneven geographical distribution) ,
Tokyo metropolis, early childhood education and care