

# 1966年「幼児教育の普及状況調査」の実施過程とその意義

—幼稚園と保育所に関わる行政の連携に着目して—

松島 のり子\*

## The Implementation Process of the 1966 "Survey of the Spread of Early Childhood Education" and its Significance

Focusing on administrative cooperation between kindergartens and day nurseries

Noriko MATSUSHIMA

### Abstract

This study aims to clarify how the Ministry of Education, the Ministry of Health and Welfare, prefectures, and municipalities collaborated administratively in the process of implementing the 1966 “Survey of the Spread of Early Childhood Education,” which has been called a “landmark” in the history of early childhood education and care in Japan.

The main historical record in this study will be the “Survey on Early Childhood Education, 1966,” which can be accessed at the Yamaguchi Prefectural Archives.

In the process of implementation, the “Survey of the Spread of Early Childhood Education” went through several stages, including requests for cooperation from the Ministry of Education to the Ministry of Health and Welfare, notifications from the Ministry of Education to prefectural boards of education, explanatory meetings, as well as notification and explanation from the prefectures to municipalities. The survey itself would have been difficult to conduct without such cross-ministerial and cross-departmental cooperation. Furthermore, it was significant as it promoted administrative cooperation at a time when kindergartens and day nurseries were becoming widespread in the 1960s and were expected to be promoted further in the future.

**Keywords: Ministry of Education, Ministry of Health and Welfare, Survey of the Spread of Early Childhood Education, cooperation between prefectures and municipalities**

## 1 はじめに

### 1.1 問題の所在

日本における保育施設として代表的な幼稚園と保育所は根拠法や管轄省が異なり、制度上の幼保二元体

---

キーワード：文部省、厚生省、幼児教育の普及状況調査、都道府県と市町村の連携

\* お茶の水女子大学基幹研究院人間科学系 助教

制は現在も続いている。こんにちまでに「認定こども園」が加わったほか、多様な保育施設が制度に位置づけられている。それぞれの施設を管轄する省庁は分かれており、都道府県・市町村における所管部局のあり方も地域によってまちまちである。また、直近の政策動向に目をむけてみると、2023年4月に「こども家庭庁」を新設する方向で関連法案の国会審議が進められている。これについては岸田文雄政権の重要政策の一つとなっており、子どもに関する政策の質向上をめざした「省庁連携」として説明される。しかし、保育所を含め厚生労働省と内閣府が担ってきた分野が移管されるのに対し、幼稚園や義務教育等の分野は引き続き文部科学省の所管として残すことから、「幼保一元化」は見送られ縦割り行政の弊害が克服されていないという指摘もなされている<sup>1</sup>。これに関して、岸田首相は「「教育行政は（文科省とこども家庭庁が）相互調整し、密接に連携する方が政策の充実になる」と強調した」という<sup>2</sup>。

異なる組織間での連携や協力は幼児教育や保育の政策を考えていくうえで重要であり、行政上の課題の一つとなっている。こうした現代的課題は古くて新しい課題であり、幼稚園と保育所をめぐる行政の連携がどのように図られてきたかは、歴史的にも追究の余地があると考えられる。そこで本稿では、日本で初めて幼稚園と保育所の双方を対象とし、文部省が厚生省と協力して実施した1966年の「幼児教育の普及状況調査」に着目したい。

## 1.2 先行研究の検討

### 1.2.1 幼稚園と保育所をめぐる行政の連携に関して

これまでも、国、都道府県や市町村の、幼稚園と保育所をめぐる行政の連携については明らかにされてきたところがある。たとえば、戦後1948年3月に文部省が発刊した『保育要領』は、文部省や幼稚園の関係者のみならず、厚生省や保育所（託児所）の関係者も作成に携わり、その内容が議論されてきた<sup>3</sup>。1963年10月には文部省初等中等教育局長と厚生省児童局長が連名で「幼稚園と保育所との関係について（通知）」を発出しており、両省が協議して通知したことは特徴の一つとして注目される<sup>4</sup>。1975年に行政管理局が発表した「幼児の保育及び教育に関する行政監察結果に基づく勧告」では、文部省・厚生省間や、国、都道府県、市町村間における連携・調整不足が指摘され、文部・厚生両省間で学識経験者からなる協議の場を設けることも勧告された<sup>5</sup>。これを受けて、1977年10月には「幼稚園及び保育所に関する懇談会」が設けられ、議論の場が形成されたこともあった<sup>6</sup>。

さらに、1990年代以降少子化対策が講じられる流れのなかで、1998年3月には文部省と厚生省が「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」について通知を出した<sup>7</sup>。上別府隆男によれば、同通知により「幼保の連携、融合への決定的な流れが作られることになった」という<sup>8</sup>。この点を含め、上別府は、「幼保一元化」の政策形成について、中央省庁でどのような動きがあったのか（いかなる過程を経て幼保の両制度堅持に至ったのか）を明らかにしている。また、伊藤良高は2006年にスタートした「認定こども園」制度について、「幼児教育・保育行政の連携」の観点から分析している<sup>9</sup>。「認定こども園」制度化の過程でも文部科学省と厚生労働省の間で協議され、制度施行に際しては「幼保連携推進室」を設置し、市町村や都道府県における関係機関の連携協力についても通知によって促されてきた。伊藤は、「認定こども園」制度を契機として、幼稚園と保育所をめぐる行政のあり方が問われていたことや、乳幼児の「保育の権利」保障をめざすうえでの幼児教育・保育行政の課題も指摘した。このほか、幼保一元（体）的な施設運営や実践の事例<sup>10</sup>、地方自治体における教育委員会をはじめ関係機関の連携による幼児教育カリキュラムの導入事例<sup>11</sup>なども明らかにされている。

幼稚園と保育所をめぐる行政の連携は、その時々に一時的に、あるいは、それぞれの地域において局地的に取り組み、それらが研究対象となって明らかにされてきた傾向があるように見受けられる。すなわち、行政上の連携それ自体が引き続き課題であるとともに、研究として解明されてきた実態も断片的なところがあり、国、都道府県、市町村間の連携についてはなお検討の余地があると考えられる。

### 1.2.2 1966年「幼児教育の普及状況調査」に関して

本研究で着目する1966年の「幼児教育の普及状況調査」については、調査が実施された事実は通史等でも言及されており、調査結果は幼児教育の普及状況を示す資料としてたびたび活用されてきた<sup>12</sup>。また、小学校第1学年入学児童中幼稚園修了者または保育所修了者の割合によって示される普及状況に都道府県間の相違が顕著に表れていたことから、地域差の実態を示したり政策課題を指摘したりする根拠として用いられてきた。たとえば、岡田正章は、調査結果の引用と図示により、「全国46都道府県の間には保育所・幼稚園の普及状況にかなり大きな差異がある」と言及している<sup>13</sup>。また、岡田は中央教育審議会が調査結果に基づいて「都道府県間に、幼稚園と保育所との普及にいちぢるしい格差があること」を指摘し、1969年には「幼稚園と保育所との関係の改善をはかるよう」指摘したことを明らかにした<sup>14</sup>。調査結果が公表された当時、全国紙でも、幼稚園就園率と保育所在籍率によって示される都道府県別普及状況が図とともに掲載され、「都道府県間のひらきがきわだって大きく、「総じて幼児教育の貧弱な内容を浮きぼりにし」、「おおよその分布としては、都市に幼稚園が、農漁村に保育所がかたまっている」と報じられた<sup>15</sup>。

1990年代以降の研究でも、池田祥子は「文部省が一九六六（昭和四一）年度と一九七〇（昭和四五）年度の二回にわたって行った大規模な「普及状況調査」も、各地方における幼稚園・保育所のバランス状況、さらには、「目的を異にする」両施設が「正しく」理解されかつ「適切」に利用されているかどうか、など、両施設の混乱ぶりの是正・調整のための基礎調査だった、とも言えそうである」と指摘している<sup>16</sup>。筆者もまた、前述の岡田の先行研究などをもとに「幼児教育の普及状況調査」に言及し、幼稚園や保育所の普及状況にみられる地域差の実態を示すために調査結果のデータを参照・引用してきた<sup>17</sup>。

### 1.3 本研究の課題

統計資料という数値によって示されたことで普及の実態や地域差が生じている状況が明らかとなり、わかりやすくインパクトのある結果は、従来の研究でも着目されてきた。このことと同じくらい、1966年の「幼児教育の普及状況調査」は文部省と厚生省の連携、国と都道府県・市町村間の連携の一環あるいは先駆けとなったことも注目に値するのではないだろうか。このように考える理由は主に2つある。

1つは、本調査が史上初の要素を備えていたことである。実施を担った文部省大臣官房調査課は、1960年代なかば、幼児教育への関心が高まりつつあった当時、幼稚園と保育所の双方を対象として「総合的に調査」することで、「全国的に平板的にとらえるのみではなくて、市町村単位にも構造的には握」できる資料を提示した点で「画期的なもの」と捉えていた<sup>18</sup>。また本調査は、岡田正章によって、文部省が厚生省の協力を得て実施した「行政史上初めての幼稚園、保育所の共通的な実態調査」<sup>19</sup>、「わが国で始めて幼稚園・保育所の普及状況を総合的に調査したものとして貴重である」<sup>20</sup>と評されてきた。もう1つは、前述した1963年10月の「幼稚園と保育所との関係について（通知）」との関連である。すなわち、この「通知」において、両局長は、都道府県知事および教育委員会に対し、管下の「市町村長、市町村教育委員会等に周知徹底させ、幼児教育の振興について」配慮するよう要請している<sup>21</sup>。少なからず、文部省と厚生省が行政上の垣根を越えて協同することは、その必要性が認識され、気運が醸成されつつあったと考えられる。しかし、当時における文部省と厚生省との間でとられた連携の実際については必ずしも明らかにされてきていない。加えて、文部省が厚生省の協力を得て実施したとされる「幼児教育の普及状況調査」について、その実施過程にまで着目して分析した先行研究は管見のかぎり見当たらない。

そこで、本研究では、日本の保育の歴史上「貴重」であり「画期的」といわれてきた「幼児教育の普及状況調査」について、その実施の過程を明らかにし、文部省がいかなるかたちで厚生省と連携してきたのか、また国と都道府県や市町村がどのように連携を図って動いてきたのかを明らかにする。あわせて、そうした経緯を経て実施された調査の意義を考察することとしたい。この課題に取り組むため、本研究では、文部省大臣官房調査課が刊行した『幼児教育の普及状況 昭和41年度』（報告書）<sup>22</sup>および、山口県文書

館が所蔵する「幼児教育調査 昭和41年度」<sup>23</sup>を主たる資料として取りあげる。当時、山口県は調査実施にあたって文部省が行った中国ブロックの説明会の当番県を引き受けており、調査実施の過程に関する諸資料が残されていることから、行政の連携を明らかにするうえで注目に値すると考えられる<sup>24</sup>。以下、まず「幼児教育の普及状況調査」の概要を確認したうえで、「幼児教育調査 昭和41年度」をもとに、山口県における実施過程について検討していく。

## 2 「幼児教育の普及状況調査」の概要

まず、1966年の「幼児教育の普及状況調査」について、概要を確認しておきたい。

「幼児教育の普及状況調査」は、1966年に文部省が実施主体となり、「幼児教育の普及について、その現状と推移の実態を明らかにし、国および地方における幼児教育の振興施策のための基礎資料を提供することを目的として実施したもの」<sup>25</sup>であった。保育所を対象を含めた点のみならず、「地域別普及状況をも明らかに」したこともまた特徴の一つであった<sup>26</sup>。従って、保育所も対象とすることから厚生省の協力が必要であり、地域の普及状況を把握するために都道府県と市町村の関係部局の協力も不可欠であった。このように幼稚園と保育所の両方を対象として国が実施する調査は、史上初めてのことであり、文部省にとってそれまでにない注力のもと実施されたものと考えられる。

### 2.1 調査対象

調査対象を具体的に挙げると、「市町村立幼稚園、私立幼稚園、児童福祉法第39条に基づいて設置された公・私立保育所（2歳以下の乳幼児のみを収容する保育所は除く。）」<sup>27</sup>であった。国立幼稚園と都道府県立幼稚園は調査対象から除外された。制度上認可を受けた幼稚園・保育所を主に対象としており、全国的に保育施設が普及するさなかにあつて、各地でみられた無認可の保育施設は対象となっていない。

また、調査は以下に挙げる「既存の資料」を用いて実施された。

- (1) 公・私立幼稚園に関する調査に用いた資料
  - a) 指定統計第13号「学校基本調査」—学校調査票（幼稚園）—（昭和39.40.41年度）
  - b) 昭和40会計年度「地方教育費の調査」—「甲集・学校教育費の教育委員会集計表」および「丁・教育施設に伴う収入に関する調査票」
  - c) 指定統計第13号「学校基本調査」—学校経費調査票（私立A）—昭和40会計年度決算額—
- (2) 公・私立保育所に関する調査に用いた資料
  - a) 市町村が所有する行政資料（昭和39.40.41年度）<sup>28</sup>

「既存の資料」を用いて実施するとはいえ、文部省が主体となって実施する調査であり、幼稚園に関してより幅広い項目が対象として想定されていたことがわかる。

### 2.2 調査方法

調査実施の系統は図1のように示された。文部省のもと都道府県教育委員会および市町村教育委員会を主体とした。加えて、文部大臣は、私立幼稚園に関しては都道府県知事に、保育所に関しては厚生大臣を通じて都道府県知事と市長村長に対して、それぞれ協力を依頼した。あわせて、都道府県と市町村、それぞれにおける教育委員会部局と首長部局の協力体制も図られた。

本調査の実施においては、厚生省や都道府県・市町村の協力を不可欠としたことから、調査実施についての通知は、文部省大臣官房長から直接、「各都道府県知事」宛および「厚生省児童家庭局長 竹下精紀」宛に出された<sup>29</sup>。とくに保育所の調査に関して、「昭和39、40、41年5月現在」の保育所数や年齢別収容

幼児数を把握し、年齢については計算方法（生年月日の範囲）を統一するよう指示された。これにより、調査時点を統一して幼稚園と保育所の普及状況の把握に努めたことが窺われる。この体制のもと、「市町村教育委員会が所定の調査票を記入作成し、都道府県教育委員会が都道府県単位の集計表を作成する。文部省はこれに基づいて全国集計を行なう」<sup>30</sup>という段階を経て、全国の状況を把握する方法が採られた。

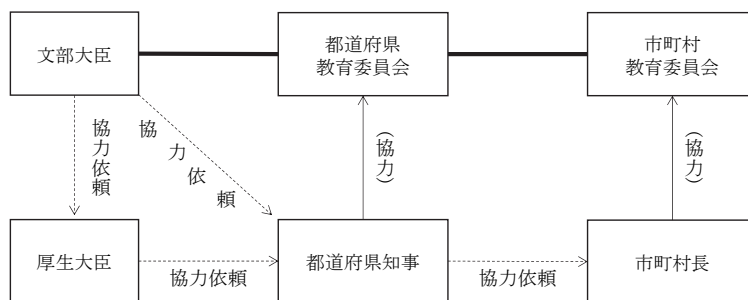


図1 「幼児教育の普及状況調査」実施の系統

（備考）「昭和41年度幼児教育の普及状況調査の実施要綱」（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）により作成。  
 注 同様の図は、文部省大臣官房調査課編刊『幼児教育の普及状況 昭和41年度』1967年、2頁にも掲載されている。ただし、「都道府県教育委員会」と「都道府県知事」の間、および「市町村教育委員会」と「市町村長」の間の矢印の向きが逆である。

### 2.3 調査事項

調査実施の通知に添付された「実施要綱」に基づいて調査事項を示すと、次のとおりである。

- (1) 教育委員会の所管区域内に所在する公私立の幼稚園・保育所について、既存の資料により次の各事項を調査する。
  - (a) 幼稚園・保育所の数（年次別）
  - (b) 幼稚園・保育所の収容幼児数（年齢別、年次別）
  - (c) 幼稚園の学級数および教員数（資格別）
  - (d) 幼稚園の幼児1人当たり教育費支出額（消費的支出）および徴収金（入学金、授業料、徴収金総額の別）
  - (e) 小学校第1学年児童数と幼稚園・保育所修了者数および普及率（年次別）
- (2) 幼児教育拡充計画の内容
- (3) 幼稚園の教育効果等について — 小学校・幼稚園教員に対する調査（質問紙による）—<sup>31</sup>

ここでは、幼稚園や保育所の施設数や幼児数、教員数、教育費支出額や就園率・在籍率によって示される「普及率」に加え、「幼児教育拡充計画の内容」や「幼稚園の教育効果等について」も調査事項として含まれていたことが注目される。後述するように、これらの調査は実際に実施された。しかし、最終的に「幼児教育の普及状況調査」の報告書に掲載する調査事項は次の10項目に整理されている。「幼児教育拡充計画の内容」および「幼稚園の教育効果等について」は、「幼児教育の普及状況」をまとめた報告書には「調査事項」として含まれなかったようである。その理由や経緯は定かでない。

- (1) 幼稚園、保育所の数
- (2) 幼稚園、保育所の収容幼児数
- (3) 小学校第1学年児童数と幼稚園・保育所修了者数および普及状況
- (4) 収容幼児数別・教育年限別の幼稚園数および保育所数
- (5) 学級数別の幼稚園数
- (6) 幼稚園の収容幼児数別の学級数
- (7) 1学級当たり本務教員数別の幼稚園数
- (8) 本務教員数に占める教諭の比率別の幼稚園数
- (9) 幼児1人当たり教育費支出額（消費的支出）の金額段階別の幼稚園数
- (10) 幼児1人当たり入学金・授業料および徴収金の金額段階別の幼稚園数<sup>32</sup>

以上10項目について全国のデータをまとめて考察を加え、統計表と付録を含む『幼児教育の普及状況昭和41年度』は、1967年に公刊された。報告書の作成は、調査課長の奥田真丈をはじめ、若菜照彦、室橋綾子、伊藤敏行<sup>33</sup>の4名が担当した。

### 3 都道府県における実施の実態

では、1966年「幼児教育の普及状況調査」は、どのような過程を経て実施されたのか。文部省の『幼稚園教育百年史』には、1966年6月9日に「幼児教育の普及状況調査の実施について」通知されたこと、1967年5月1日に「昭和四十一年度幼児教育の普及状況調査」の結果を発表したことが記されている<sup>34</sup>。この約1年間の経過について、以下では山口県における動向を中心に、行政の連携の実際をたどっていく。

#### 3.1 文部省によるブロック説明会の開催

##### 3.1.1 ブロック説明会の概要

山口県は、文部省の要請により「幼児教育の普及状況調査」の中国ブロック説明会の会場を担った。1966年4月当時、文部省が行った全国を対象とする調査には、「(1) 全国小学校・中学校学力調査」「(2) 地方教育費の調査・地方教育行政の調査」「(3) 幼児教育に関する調査」「(4) 学校教員需給調査」「(5) 学校設備調査」「(6) 公立学校の勤務時間外における管理状況等の実態調査」があった。文部省はブロック説明会を開催して調査の実施に備えており、中国ブロックでは、(1)(2)の説明会は広島県(4/26)、(3)の説明会は山口県(7月下旬)、(4)(5)(6)の説明会は岡山県(4/22)を会場として行うことになった<sup>35</sup>。

6月に「幼児教育の普及状況調査について」実施が正式に通知され、山口県教育委員会ではブロック説明会の日時や会場等を決定していく。その詳細は、7月7日付で、文部省大臣官房長宛に「昭和41年度幼児教育の普及状況調査」のブロック説明会の開催について」通知するとともに、中国地方各県にも開催案内を通知した<sup>36</sup>。なお、山口県でのブロック説明会の開催については、文部省大臣官房局長から中国各県教育委員会教育長宛の通知も発出され、教育「委員会事務局の調査関係者を出席」させるよう周知された<sup>37</sup>。ブロック説明会は、7月28日(木)午前10時から午後3時にかけて、山口市湯田山泉荘(公立学校共済組合湯田保養所)を会場として行われた。出席者名簿に記載されているのは次の15名であった。

文部省調査課係長	伊藤敏行		
広島県総務調査課調査統計係長	加藤充	山口県総務課課長	福井研造
主事	徳重毅	調査広報係長	林勲
岡山県秘書企画課調査統計係長	長辻郁郎	主事	岡村敏夫
主事補	多田政弘	指導主事	梶山右二
鳥取県秘書調査課企画調査係長	向山数樹	主事	平井美佐子
主事	横山政子	学事課係長	岡田貞義
島根県総務課調査統計係長	勝部福三	婦人児童課主事	伊藤郁子 <sup>38</sup>

##### 3.1.2 都道府県教育委員会用の「幼児教育の普及状況調査」説明書

文部省は、都道府県教育委員会にむけての説明書を作成していた<sup>39</sup>。そこには、「Ⅰ 調査票・集計表等の種類・配布・作成および提出」「Ⅱ 市町村調査票の作成と都道府県教委の指導」「Ⅲ 都道府県集計表の作成等」の大きく3項目が記載されていた。

まず、Ⅰの内容は表1のとおりである。調査結果の文部省への提出期日は10月31日となっており、ブ

ロック説明会を経て本格始動することを考えると、約3か月で都道府県と市町村間のやり取りを経て調査を遂行する必要があった。市町村調査票や都道府県集計表等の資料は「6月中旬までに」、「幼稚園の教育効果等に関する質問紙」については「7月中旬までに」、文部省から送付されることになっていた。

表1 調査票・集計表等の種類・配布部数・作成者・提出期日

調査票・集計表等の種類	配布部数	作成者	都道府県教委から文部省への提出
幼児教育の普及状況調査—市町村調査票— 幼児教育の普及状況調査—都道府県集計表— 幼稚園の教育効果等に関する質問紙	1市町村につき4部 1県につき3部 調査対象教員1人につき1部	市町村教育委員会 都道府県教育委員会 調査対象となった小学校・幼稚園の教員	} 10月31日までに 各1部を提出
都道府県用説明書	1県につき3部	—	
市町村用説明書	1市町村につき2部	—	

〈備考〉文部省「昭和41年度「幼児教育の普及状況調査」説明書 都道府県教育委員会用」（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）により作成。

続くⅡでは、都道府県教育委員会の指導の要点として主に5点挙げられている。まず、(1)「市町村教育委員会が、それぞれ所管の系統を異にする公私立の幼稚園・保育所について、専ら既存の資料に基づいて市町村単位にこれをとりまとめる」こと、ゆえに、(2)「各市町村教育委員会は、これまでの諸調査の場合と異なり管下の各学校等に調査個票を配布しとりまとめるという事務」はないものの、「その所管する市町村立幼稚園についてばかりでなく、所管外の私立幼稚園および公私立保育所の施設についても調査資料等に基づいて調査し、市町村調査票を記入、作成することが必要」と必要と言及されている。説明会に参加しメモ書きが残されている「説明書」資料からは、これらの箇所に下線が引かれていたり囲みで印がつけられたりしていることから、文部省の説明でも強調されたものと思われる。(1)の内容から「専ら」既存の資料を用いることは、調査に要する時間や労力への配慮が窺われる。その一方、(2)に記載のとおり、調査は「所管の系統を異にする公私立の幼稚園・保育所」をともに対象としており、市町村教育委員会の立場で考えると「所管外の私立幼稚園および公私立保育所」についても資料を必要とした。

こうした点から、(3)「市町村調査票の記入、作成のために必要な、公私立幼稚園・保育所に関する既存の資料と、立て前としてこれを保持する機関名」についても予め説明書のなかで示された。また、都道府県と市町村、教育委員会と首長部局それぞれの間の協力が不可欠であり、文部省は(4)「市町村教育委員会に市町村調査票の記入作成の事務を円滑に処理させる」ため、各機関宛に協力依頼の通知を出した。これについては前述のとおりである。そして、(5)「都道府県教育委員会においても、市町村調査票の具体的な記入が各関係機関の協力をえて、円滑、正確に行なわれるようじゅうぶん配慮し、指導」するよう促すとともに、「都道府県知事の関係部課との連絡をはかり、市町村調査票の記入に必要な既存資料の提供などについて必要な協議を行ない、またそのことが市町村教委や市町村長に徹底」されることを求めた。

最後のⅢについては、都道府県集計表の作成手順や留意点が記されている。注目される点として、調査の主たる対象は認可された幼稚園や保育所であるが、「「その他の施設」欄には、無認可の幼児教育施設がみられる場合、はあくでできる範囲でその数を記入」するよう指示があり、無認可施設の把握も試みようとしていたことが挙げられる。また、幼稚園の教育効果等に関する質問紙については、「幼稚園および小学校の教員約3,700人に配布し、記入してもらおう」予定となっており、山口県においては、幼稚園教員30人、小学校教員50人が対象となったようである。なお、調査対象となる小学校教員の選定にあたっては、「小学校の場合、第1学年児童のうち、幼稚園修了者の割合が極端に高かつたり、または極端に低い小学校からは、調査対象教員を選定しないようにしてください」とあり、「幼稚園の教育効果」を把握するために慎重を期した様子が窺われる。

### 3.1.3 市町村用の「幼児教育の普及状況調査」説明書

表1にも示したように、文部省は調査の実施にあたり「市町村用説明書」も作成・配布していた。そこには、「実施要綱」にも記載されている「Ⅰ 調査全般に関する説明」と、「Ⅱ 調査票の記入作成に関する説明」が項目ごとに詳しくまとめられている。既存の資料を活用するとはいえ、項目は多岐にわたり、細かな点も含めさまざまな留意点がみられる。いくつか例を挙げると、「分園は一園として取り扱」うこと、保育所については「児童福祉法第39条に基づいて設置される保育所」に限定され、「へき地保育所、季節保育所、児童館など」は本調査の対象ではないこと、保育所数は「原則として5月1日現在」とするが、該当の「資料がない場合はこれに最も近い時期に作成された資料」によること、などがある。また、「市町村における幼児教育拡充計画」について、「公式に作成されている場合」はその様式にしたがって提出するよう説明されていた。残された資料には「予算は伴なくても公表されているものを計画とする」とメモ書きがみられ、この点は説明会で補足された内容と推測される。

「幼児教育の普及状況調査」は、各機関や部局での連携のもとで成り立ち得る調査であり、これらの説明書や説明会の開催は重要な意味をもっていたと考えられる。

### 3.2 厚生省による都道府県への協力依頼

厚生省児童家庭局長は、6月9日に文部省大臣官房長から「幼児教育の普及状況調査の実施について」通知を受けたのち、7月2日付で各都道府県知事宛に協力を依頼した<sup>40</sup>。ここでは、文部省が「各都道府県教育委員会を通じて、公私立の幼稚園、保育所を対象とする統計調査を実施することとなつた」ため、保育所に関する調査を実施する際に、「各都道府県及び市町村における児童福祉主管部局（課）」が配意するようお願い、あわせて「管下市町村（指定都市を含む。）」にも通知するよう依頼した。また、市町村が調査票を記入作成して、都道府県教育委員会が都道府県単位の集計表を作成する、という調査方法から、「特に市町村における児童福祉主管課」に対して、市町村教育委員会が公私立保育所の施設数や入所幼児数、退所者数を調査する際に、「保育児童台帳等の既存資料を閲覧させるなどの便宜を供与されるとともに、ことに年令別幼児数の計算については積極的な協力を煩わたく御配意願いたい」と強調している<sup>41</sup>。

### 3.3 山口県における実施過程

前述のように、調査の実施は文部省からの通知によって周知された。1966年6月9日付で、文部省大臣官房長から各都道府県教育委員会教育長宛に発出された通知「昭和41年度幼児教育の普及状況調査の実施について」は、山口県教育庁指導課において9日後の6月18日に受理されている<sup>42</sup>。

表2 幼児教育の普及状況調査の山口県における説明会の日程

期日	会場	対象
9月6日（火） 10時～14時	柳井市立別館 （労働会館） 小ホール	岩国、柳井、光、東和、橘、久賀 大島、和木、由宇、大島、周東、玖珂 美川、錦、本郷、美和、上関、平生 田布施、大和、熊毛
9月7日（水） 10時～14時	山口市 県職員会館和室	下松、徳山、防府、美祢、山口、鹿野 南陽、徳地、秋徳、小郡、阿知須 美東、秋芳
9月8日（木） 10時～14時	下関市 第1幼稚園	宇部、小野田、下関、豊浦、豊田 豊北、菊川、楠、山陽
9月9日（金） 10時～14時	萩市 公民館資料室	長門、萩、日置、油谷、三隅、田万川 旭、川上、むつみ、福栄、阿武 須佐、阿東

（備考）「昭和41年度幼児教育の普及状況調査の実施について」（1966年8月23日教総第901号）（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）により作成。



その後、前述した7月のブロック説明会を経て、山口県教育委員会では、8月23日に、調査の実施について各市町村教育委員会教育長宛に通知した<sup>43</sup>。通知には、表2に示すように、9月6日から9月9日の4日間をかけて、県内を4つの区域に分け、調査の説明会を実施することも案内された。山口県教育委員会は、県内各機関へ調査の実施を周知し協力を依頼するにあたって、通知とあわせて、文部省から届いた「実施要綱」を筆写し、7月のブロック説明会を受けて必要と考えた内容を加えて、「別紙Ⅰ 昭和41年度幼児教育の普及状況調査の実施要綱」を作成し添付した。そこには、当初の文部省による「実施要綱」に加え、以下の「調査票・説明書の配布部数・提出期限」について補足された<sup>44</sup>。

6 調査票・説明書の配布部数・提出期限

調査票・説明書	配布部数	提出
幼児教育の普及状況調査 —市町村調査票Ⅰ、Ⅱ	1市町村につき4部	そのうち2部を昭和41年9月30日までに県教育委員会に提出する(9月30日必着)
市町村用説明書	1市町村につき2部	

※既存の資料

施設	既存の資料等	左記資料を保持する機関
公立幼稚園	・昭和39.40.41年度学校基本調査の資料(学校調査票) ・昭和40会計年度地方教育費の資料(甲集・丁票)	・県教委 ・市町村教委
私立幼稚園	・昭和39.40.41年度学校基本調査の資料(学校調査票、学校経費調査票)	・県知事および県教委
公私立の保育所	・昭和39.40.41年度の公私立保育所に関する行政資料等	・市町村長部局
公私立小学校	・昭和39.40.41年度の学校基本調査の資料(学校調査票)	・県知事および県教委

「提出」欄に記載があるように、各市町村の調査票の提出期限について、山口県では9月30日に設定された<sup>45</sup>。8月23日付で通知が出されてから市町村における調査のために約1か月の期間を確保し、県から文部省への提出までのとりまとめに1か月の準備期間を見込んでいたことがわかる。また、「既存の資料」の内容については、文部省が作成した「市町村用説明書」内には掲載されておらず、都道府県用の説明書から山口県教育委員会の判断で、市町村教育委員会への便宜を図って含められたものと考えられる。

以上みてきた段取りを経て、山口県における「昭和41年度幼児教育の普及状況調査」は実施された。その結果は表3のようにとりまとめられ、1966年10月31日付で文部省大臣官房調査局長宛に提出された。なお、提出された調査票、集計表や拡充計画表の控えは「幼児教育調査 昭和41年度」の簿冊のなかには確認できなかった。資料としては、「昭和41年度 幼児教育の普及状況調査の概要(参考資料)」、報道機関への公表用にまとめられた「昭和41年度幼児教育の普及状況について」教育庁総務課、「幼児教育の7ヶ年計画(39年～45年)の概要」で始まる書類、いずれも青焼のものが残されている。まとめ方は若干異なるものの、幼稚園・保育所の数をはじめ山口県における幼児教育の普及状況を捉えることができる。

表3 山口県における幼児教育の普及状況調査のとりまとめ

種類	送付部数	備考
1. 市町村調査票Ⅰ	1部	人口規模別に分類してある。
〃    Ⅱ	1部	〃
2. 都道府県集計表Ⅰ～Ⅴ	1部	5枚
3. 質問紙～小学校用～	1部	48枚のうち21枚解答
〃    ～幼稚園用～	1部	21枚(割当ての30枚は回収できず)
4. 拡充計画表	1部	11枚

(備考) 「昭和41年度幼児教育の普及状況調査について」(1966年10月31日教総第1169号。山口県教育委員会教育長から文部省大臣官房調査局長宛)(「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵)により作成。

## 4 おわりに

1966年「幼児教育の普及状況調査」の実施は、日本の保育・幼児教育の歴史上画期的なできごとであった。先行研究が明らかにしてきたように、幼稚園と保育所の普及状況を地域別に把握することを可能とし、それによって幼稚園と保育所の普及発展を考えていくうえでの課題を浮き彫りにした。本稿ではそのことに加え、調査の実施過程そのものに特徴を有していたことを詳述してきた。すなわち、1966年「幼児教育の普及状況調査」は、その実施のために、文部省から厚生省への協力依頼、文部省から都道府県教育委員会への通知、説明会の開催、都道府県から市町村への通知や説明等、いくつもの段階を経て実現したものであった。そして、このような省や部局の垣根を越えた協力がなければ、調査そのものの遂行が困難であった可能性がある。1960年代は幼稚園や保育所が普及していく途上にあり、その後いっそうの振興を期して実施されたのが「幼児教育の普及状況調査」であった。振興を促すには、幼稚園と保育所をめぐる関係の調整が不可欠であり、そのためには文部省や厚生省間をはじめ、行政上の連携や協力も必要となる。1966年「幼児教育の普及状況調査」は、国、都道府県、市町村間の連携が図られ実施されてきた点にも意義を見出せるのではないだろうか。

ただ、言うなれば大がかりな連携であったがゆえに、連携そのものは持続性をもちにくく、調査実施のための連携に留まったふしがあり、幼児教育の普及状況調査自体も、振興政策に組み込まれた単発的な性質のものであったと考えられる。というのも、岡田は、1990年代半ばにおける幼稚園と保育所の普及状況調査の実態として、幼保二元体制のもとで調査時点や調査方法が異なり、各都道府県・区市町村別に把握されないことを問題視していた<sup>46</sup>。1966年と同様の全国調査は、少なくとも1970年と1976年に確認でき、継続的な実施とはならなかったようである。その背景を含め、今回着目した1966年「幼児教育の普及状況調査」以降の幼稚園と保育所をめぐる行政の連携については、引き続き検討していきたい。

付記：本研究はJSPS 科研費 JP18K13105 の助成を受けたものである。

本研究の資料調査においては、山口県文書館の専門研究員 山本明史氏はじめ職員のみなさまにお力添えをいただきました。ここに記して感謝申しあげます。

### 註

- <sup>1</sup> 「(時時刻刻) 生煮え、こども家庭庁 設置法案、論戦スタート 幼保一元化見送り、器が先行」『朝日新聞』朝刊、2022年4月20日、2頁。
- <sup>2</sup> 「「こども家庭庁」法案が衆院で審議入り 立民、維新の対案も同時に議論へ」東京新聞 TOKYO Web、2022年4月19日 (<https://www.tokyo-np.co.jp/article/172739> 2022/5/10 最終閲覧)。法案は、2022年5月17日に衆議院本会議で可決し、翌18日に参議院での審議に入った (<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/208/meisai/m208080208038.htm> 2022/5/27 最終閲覧)。
- <sup>3</sup> 加藤繁美『保育・幼児教育の戦後改革』ひとなる書房、2021年、293-386頁。
- <sup>4</sup> 松島のり子「1963年の「幼稚園と保育所との関係について(通知)」をめぐる研究動向と課題」『お茶の水女子大学 人文科学研究』第16巻、2020年3月、169-181頁。
- <sup>5</sup> 行政管理庁行政監察局編刊『行政監察年報 昭和50年版』1976年、91-102頁。
- <sup>6</sup> 「幼稚園及び保育所に関する懇談会報告」1981年6月22日(池田祥子・友松諦道編著『保育制度改革構想』(戦後保育50年史一証言と未来予測一 第4巻) 栄光教育文化研究所、1997年、275-283頁)。村山祐一「戦後の「一元化論」・「一元化・一体化政策」の動向と課題」54頁(日本保育学会編『保育を支えるしくみ——制度と行政』(保育学講座2)、東京大学出版会、2016年、51-89頁)。村山によると、この懇談会が1981年6月に発表した最終報告では、「幼稚園と保育所の調整を目的とした会合」を地方自治体でも開催する必要性が指摘されたり、「教育委員会

と民生部局が協力しあう体制の確立」等が提案されたりしたものの、「幼保問題への課題や展望を指し示す」までには至らなかったようである。

- 7 「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」（1998年3月10日文初幼第476号児発第130号）。
- 8 上別府隆男「縦割り行政」を超えて—「省際」的教育政策形成の事例研究：（1）幼保一元化」74頁（『国際基督教大学学報・I-A, 教育研究』第48号、2006年3月、71-76頁）。
- 9 伊藤良高「幼稚園・保育所の「一体化」「一元化」と幼児教育・保育行政の連携——認定こども園制度を中心に——」『日本教育行政学会年報』第34巻、2008年10月、55-72頁。
- 10 岡田正章・川野辺敏監修／岡田正章編『世界の幼児教育2 日本』日本らいぶらり、1983年、236-244頁、岡田正章「幼稚園と保育所の関係」日本保育学会編『わが国における保育の課題と展望』世界文化社、1997年、301-311頁、小田豊「今後の幼児教育への展望 幼保一体化の変遷を通して」『保育学研究』第54巻第1号、日本保育学会、2016年8月、84-93頁。小田は、実践レベルの先駆的な幼保一元化の試みが全国的な広まりをみなかった背景として、行政が政策や方針を示してこなかったことに言及している。
- 11 たとえば、梨子千代美「幼稚園、保育所と小学校との連携カリキュラム編成の取り組み—千葉県幼児教育カリキュラムの特徴」『教育研究所紀要』第21巻、文教大学、2012年12月、107-113頁。
- 12 たとえば、岡田正章『日本の保育制度』フレーベル館、1970年、文部省『幼稚園教育百年史』ひかりのくに、1972年、前掲書池田・友松編著『保育制度改革構想』などで、幼稚園や保育所の普及状況を示すために結果を引用されていることが確認できる。
- 13 岡田正章「保育所と幼稚園との関係についての研究 その一（両者の相違点・類似化とその考察）」『教育学研究』第35巻第3号、日本教育学会、1968年9月、23-34頁。前掲書岡田『日本の保育制度』166-169頁。
- 14 岡田正章「中教審・中児審答申とその波紋」岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・宍戸健夫・鈴木次次郎・森上史朗編『戦後保育史』第2巻、フレーベル館、1980年、375-377頁。
- 15 「お粗末な幼児教育 文部省調べ」『朝日新聞』東京・朝刊、1967年5月5日、14頁。
- 16 池田祥子「第四章のまとめ——幼稚園・保育所それぞれの振興政策」前掲書池田・友松編著『保育制度改革構想』256頁。
- 17 松島のり子『「保育」の戦後史——幼稚園・保育所の普及とその地域差』六花出版、2015年。
- 18 大臣官房調査課「幼児教育普及の実態」文部省『文部時報』第1082号、帝国地方行政学会、1967年9月、44-53頁。
- 19 岡田正章「保育所の基本政策の確定」前掲書『戦後保育史』第2巻、197頁。
- 20 前掲書岡田『日本の保育制度』166頁。
- 21 「幼稚園と保育所との関係について（通知）」（1963年10月28日文初初400号児発第1046号）。
- 22 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。
- 23 「幼児教育調査 昭和41年度」（山口県文書館蔵。請求番号：県庁戦後B/1960年代/4863。以下、同資料の請求番号は略す）。
- 24 筆者が本稿執筆時点までに行った都道府県の資料調査において、1966年「幼児教育の普及状況調査」の実施過程に関する資料を見出せたのは、山口県文書館のみである。なお、神奈川県公文書館には、神奈川県教育委員会『幼児教育普及状況調査結果報告書 昭和41年度』（請求番号：K376-0-0193）が所蔵されており、県内における調査結果の詳細がまとめられているものの、調査の実施過程までは詳しく把握できない。
- 25 西田亀久夫「序文」前掲書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』頁番号なし。
- 26 同上。
- 27 前掲書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』1頁。
- 28 同上。
- 29 「昭和41年度幼児教育の普及状況調査の実施について」（1966年6月9日文企調第42号。文部省大臣官房長から各都道府県知事宛／厚生省児童家庭局長宛）（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）。都道府県

知事には、私立幼稚園に関する既存資料を都道府県教育委員会へ提供することなどについて配慮を求め、厚生省児童家庭局長には、保育所の調査に関して、都道府県および市町村が資料の提供について協力するよう要請した。

- <sup>30</sup> 「昭和41年度幼児教育の普及状況調査の実施要綱」（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）。
- <sup>31</sup> 同上。
- <sup>32</sup> 前掲書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』2頁。
- <sup>33</sup> 伊藤は文部省調査局に在職時『幼児の教育』誌に記事が掲載されている（伊藤敏行「幼児数からみた幼稚園九〇年の変遷」『幼児の教育』第65巻第5号、日本幼稚園協会、1966年5月、7-11頁）。
- <sup>34</sup> 前掲書文部省『幼稚園教育百年史』491-492頁。
- <sup>35</sup> 「ブロック説明会の開催について」（1966年4月7日文調調第42号。文部省調査局長から各都道府県教育委員会教育長宛）（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）。この通知が1966年4月上旬に発出されていることから、少なくとも4月の時点で「幼児教育に関する調査」を実施することが決定していたと考えられる。
- <sup>36</sup> 「「昭和41年度幼児教育の普及状況調査」のブロック説明会の開催について」（1966年7月7日教総第692号。山口県教育委員会教育長から文部省大臣官房長宛／中国各県教育委員会教育長宛）（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）。
- <sup>37</sup> 「ブロック説明会の開催について」（1966年7月20日文企調第48号。文部省大臣官房長から山口県教育委員会教育長宛）（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）。
- <sup>38</sup> 「「昭和41年度幼児教育の普及状況調査」の中国ブロック説明会」（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）より。以上の15名のほか、資料の出席者名簿の末尾には手書きで「287 前田／沖」と記されている。山口県の関係者と思われるものの詳細は定かでない。
- <sup>39</sup> 文部省「昭和41年度「幼児教育の普及状況調査」説明書 都道府県教育委員会用」（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）。
- <sup>40</sup> 「昭和41年度幼児教育の普及状況調査について（依頼）」（1966年7月2日児発第416号。厚生省児童家庭局長から各都道府県知事宛）。この依頼と同時に、厚生省児童家庭局長はその旨を文部省大臣官房長宛に通知した。また、厚生省児童家庭局長からの通知の写しは、文部省大臣官房調査課国内第四調査係長から各都道府県教育委員会調査主管課調査係長に宛てて、1966年7月12日付で送付された（山口県教育庁では7月18日に受理された）。（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）。
- <sup>41</sup> 依拠するよう指示された「年令計算表」は次のとおりである。

区分		生年月日の範囲
(1) 39.5の「3・4・5才児数」欄に記入される幼児の生年月日の範囲		昭和33年4月2日 ～36年4月1日
(2) 40.5の「3・4・5才児数」欄に記入される幼児の生年月日の範囲		34" ～37"
(3) 41.5の各才別幼児数欄に記入される幼児の生年月日の範囲	3才児	37" ～38"
	4才児	36" ～37"
	5才児	35" ～36"

- <sup>42</sup> 「幼児教育調査 昭和41年度」（山口県文書館蔵）。
- <sup>43</sup> 「昭和41年度幼児教育の普及状況調査の実施について」（1966年8月23日教総第901号。山口県教育委員会教育長から各市町村教育委員会教育長宛）（「幼児教育調査 昭和41年度」所収、山口県文書館蔵）。また、「幼児教育の効果に関する調査」の依頼については、少なくとも幼稚園長宛には9月5日付で依頼を出していたことが資料から把握できる。おそらく小学校長宛にも同日に文書を出したものと思われるが、現物は確認できていない。
- <sup>44</sup> 同上「昭和41年度幼児教育の普及状況調査の実施について」（1966年8月23日教総第901号）。
- <sup>45</sup> 起案段階では「10月10月（必着）」の日程で検討されていたようである。
- <sup>46</sup> 前掲岡田「幼稚園と保育所の関係」301-302頁。