

1963年「幼稚園と保育所との関係について（通知）」 の政策的意図

松 島 のり子

はじめに

本稿の目的は、1963（昭和38）年10月28日付で発出された「幼稚園と保育所との関係について（通知）」（文初初400号・児発1046号。以下「通知」とする）が、どのような政策的意図によるものであったのかを明らかにすることである。

「通知」は、文部省初等中等教育局長福田繁と厚生省児童局長黒木利克の連名により、各都道府県知事および各都道府県教育委員会に宛てて発出された。幼児教育への関心が高まり、その重要性が認識されつつあった当時、幼児教育のいっそうの普及充実に期し、幼稚園と保育所との関係に関して、国としての一定の見解を示したものであった。以来、約60年を経過するこんにちに至るまで、「通知」は幼稚園と保育所のあり方に影響を及ぼしている。

「通知」は前文と6項目で構成されている。なかでも、幼稚園と保育所の機能は明らかに異なること（項目1）、保育所のもつ機能のうち教育に関しては幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと（項目3）、この2点についてはその後の幼稚園と保育所との関係において現実化したといえる。換言するならば、幼稚園は学校教育法、保育所は児童福祉法、それぞれ異なる法律に規定されており、幼保二元体制は2022年現在も続いている。そして、「幼稚園教育要領」と「保育所保育指針」は整合性を図って作成されており、直近の2017年改訂（定）においても3歳以上児の保育は5領域（健康、人間関係、環境、言葉、表現）の観点でほぼ同一の内容が記述されている。「通知」はこのほか、幼児教育の義務化の検討（項目2）、幼稚園と保育所の計画的な普及（項目4）、保育所入所児童の厳正化（項目5）、保母試験合格保母の現職教育（項目6）について言及している。

これらの内容をもって、文部省と厚生省の関係局長が共同で「幼稚園と保育所との関係」に見解を示したことは一つの画期であった。一方で、6項目のなかには、たとえば幼児教育の義務化など、現時点までにそのとおりに実態が動いていない内容も含まれている。しかし、「通知」は1963年に発出されたきり、改正も廃止もされことなく現在に至っている。また、内容を補足あるいは促進するような関連通知が出されたわけでもなさそうである。保育内容における制度上の差は縮小しつつも幼保二元体制は維持し、幼稚園と保育所はそれぞれに地域で普及し、役割を果たしてきている。2006年以降は「認定こども園」も加わり、保育・幼児教育の制度は多元化の様相を呈している。2023年4月に発足するこども家庭庁の所管に幼稚園は含まれず、「幼保一元化」は実現しない見通しとなっている。幼保二元体制は国際的にみて唯一ではないにしろ日本の特徴であり、近年の論考でも解決を要する課題として捉えられている¹。「通知」は、こうした日本の現状に、実は大きな影響を及ぼしているのではないかと考えられる。それでは、約60年前の1963年に前述の6項目を「通知」により周知しようとしたことには、政策としてどのような意図が込め

られていたのだろうか。この点を歴史的に検討することは、日本の保育・幼児教育制度の課題を根本から捉え直すためにも必要であると考えられる。

1 先行研究の検討

「通知」については多くの先行研究で発出された事実やその内容が取りあげられ、その意図や趣旨についても分析されてきた²。文部省と厚生省が協議して通知したことは幼児保育史上画期的なこととされ、前述のように項目1や項目3から、幼保二元体制の維持と保育内容の共通化を示したこともよく知られている。また、「通知」が出された経緯について、保育内容（項目3）に関しては「行政担当者のベースだけで、幼稚園・保育所の関係を示すことには、慎重な姿勢がとられ」、坂元彦太郎や山下俊郎が水面下で関わったこと、幼児教育の義務化（項目2）については、「具体的なスケジュールを各般にわたって積み上げたうえでの表明ではな」かった様子などが指摘されてきた³。くわえて、福田の回想や黒木の発言から「通知」に至る経緯も言及されてきたところがある。すなわち、「通知」は「灘尾文相と両局長との太い文脈によって結ばれた慎重な提携作業のもとに」、厚生省側が「文部省側の案をうけて」検討が重ねられてきたこと、幼稚園と保育所に対して混乱が生じていた事態に対して、互いの役割や機能を明確にすることで幼児教育にも関心が高まりつつあった時代に即応するため、厚生省が文部省と協議するに至ったことが見出されてきた⁴。

しかし「通知」の内容は多岐にわたっており、その政策的意図を知るには、これまでの研究成果ではなお断片的なところがあると考えられる。さらに、「通知」発出当時、その内容は「当事者の真意の如何にかかわりなく」⁵さまざまな波紋を呼んだようである。「通知」の内容が受け手に多様な理解で受け取られたのは、「通知」の意図が必ずしも明示的ではなかったことが影響したのではないだろうか。当時のインパクトもさることながら、現在まで影響力をもつことになった「通知」発出の背景にはどのような政策的意図があったのか、先行研究の成果をもってしてもまだ追究の余地があると考えられる。

そこで本稿では、「通知」の政策的意図をより詳細に検討することを目的とする。そのため、1963年前後を中心とし、発出の当事者である福田と黒木の発言や記事をはじめ、主に政策の担い手側に関する資料を対象として分析していく。

2 福田繁と黒木利克

まず、「通知」発出の当事者である福田繁（1910-1997）と黒木利克（1913-1978）の2人について、官僚としての経歴をそれぞれ概観しておきたい。

福田繁は、1910（明治43）年福岡県に生まれ、1935年東京帝国大学法学部を卒業後、1936年に文部省に入省する。その後、1952年に大臣官房総務課長、1956年に社会教育局長を経て、1962年1月に初等中等教育局長となり、1965年7月まで務めた。その後は、文部事務次官となり、1967年に依願退職した。政界を離れてからは、1970年に国立科学博物館長、1984年に日本育英会会長、1990年に財団法人日本視聴覚教育協会副会長、翌1991年同会長に就任した⁶。

後年自らが回想しているように、福田は「文教畑」で「ただ一筋にこの道を歩み続けて」⁷きた。周囲からは「謹厳寡黙、で通って」⁸いたようであるものの、初等中等教育局の仕事について福田は「幼児教育の振興策はなかでも最もほほえましいものの一つであった」⁹と述べており、柔らかな心意気を窺わせ

る側面も見受けられる。

黒木利克は、1913（大正2）年宮崎県に生まれ、1940年東京帝国大学法学部を卒業後、厚生省衛生局保健課に任ぜられた。その後、秋田県経済部産業課長、農政課長を務め、厚生省衛生局防疫課兼医務課、健民局兼務戦時援護課等に勤務し、勤労局動員部動員課で終戦を迎えた。戦後は厚生省社会局更生課、生活課、庶務課、保護課各課長、大臣官房企画室長、医務局次長等を歴任し、1961年11月から児童局長となる¹⁰。1964年7月には、家庭を重視し¹¹、「児童と家庭とを一体として把握すべき」¹²との考えから児童家庭局と改称し、引き続き局長を務めた¹³。同じ年の10月には、福祉の理想を政治の場で実現することを志し、児童家庭局長を依願退職、1965年に参議院議員選挙に立候補し、当選した¹⁴。この間、在職中の1962年3月には、「日本社会事業現代化論」の論文で明治大学より法学博士号を授与された。

黒木は自ら「一筋居士」と称し、「わたしゃ一筋 福祉の道で 社会福祉と苦勞する」という句を自著に記し、知人へ送っていた¹⁵。戦中・戦後にかけて、厚生省で道を歩み、社会福祉事業の分野で尽力しようと意を注いできたことが窺われる。

先行研究でも言及されているように、「通知」に至る契機として、「文部省側からののはたらきかけ」¹⁶があったようである。1963年7月に3度目の文部大臣に就任した灘尾弘吉は、福田によると「初等教育がやや平靜になった時期を迎えて、幼稚園の問題を取り上げたいと念願しておられた」¹⁷という。幼保二元体制のもと、地域によっては幼稚園と保育所の混乱が生じており、灘尾も解決を要すると考えていた。福田は「厚生大臣の経験者である灘尾さんの在任中に両者の調整を行うのが最も適当ではないかと考え」、灘尾の賛意も得て黒木と折衝することになる。「両省の部下たちはあせりと苛立ちでいろいろな注文を出してきた」ものの、「全く二人だけで友好的に話し合いを進めた」とふり返っている¹⁸。

福田と黒木が「友好的」に話し合えたのは、3歳違いの同世代で、九州地方出身、同窓の先輩後輩の関係にあり、それぞれが文部省あるいは厚生省において「一筋」にその道を歩んできたことも関わっているのではないかと推測される。というのも、福田は、1967年に文部大臣に就任した剣木亨弘との関係について、「剣木さんは文部省の大先輩であるばかりでなく、同郷の先輩でもある関係から、平素からなにかと親しくしており、なんでも言える関係であった」¹⁹と記している。黒木との関係を明言した記述は見出せておらず、安易に剣木と同様には考えられない。しかし福田と黒木の間になくない共通項があったことは、二人の友好的な話し合いを支えるものとなったのではないだろうか。

また、「通知」が発出された当時の動向として注目されるのは、福田や黒木が、雑誌や講演、著書などさまざまな媒体を通じて、幼稚園や保育所の政策に関する方針に関わって、発言や記述を残していることである。そこで以下では、「通知」前と「通知」後の発言や記事の記述等をたどり、「通知」発出の意図を検討していくこととしたい。

3 「通知」前の発言・記事から

1) 座談会における政策議論

「通知」発出の1963年10月を前に、福田、黒木、五島貞次（毎日新聞論説委員）と平井信義（お茶の水女子大学教授）の4人が、「これからの就学前教育と人づくりのための政策」というテーマで座談会を行った記録がある²⁰。以下では、広範な話題のなかで挙げられた「保育所と幼稚園の普及整備」「幼稚園普及による保育所の役割の純化」の2点について検討する。

(1) 保育所と幼稚園の普及整備

大きなテーマで互いの考えが交わされるなか、座談会の後半で幼稚園・保育所づくりについて話題になった。

黒木は、保育所未設置の地域がある状況に対して、「特に農村の子ども」を心配していた。保護者が農作業に従事し「必然的に子どもは放任される」ため、「保育所は作らなければならない。しかし、だからといってそんなところで作っても基準を曲げるわけにはいかない。子守りみたいな保母さんでもいい、建物も衛生上の設備がなくてもいいかということになると、そうもいかない」と葛藤していた。基準の高いものをつくろうとすると地域の納税者が反対する場合もあり、簡易的な保育所の設置を試みたものの、課題を抱えていたようである。こうした様子を聴いて、平井は「幼稚園ののびが保育所ののびに比べておそい、〔中略〕幼稚園がのびてくれば、保育所を作る必要もなくなろうということもある」と述べつつ、福田に話を振った。

福田によると、戦後ベビーブームの影響で、義務教育である小中学校の拡張、次いで高等学校の整備が優先され、「幼稚園まで手が届かない」状況であった。しかし、その後の出生数減少が影響し、小中学校の児童生徒数の急減が生じていた。小中学校のほうが「今度はガラガラになって、特別教室を作っても、まだ余る。そこでいままで手が届かなかった幼稚園のほうを、この機会にやろうということなんです、独立の幼稚園まで作るということまではいかないと思う。現実の問題としてやはり併設の幼稚園をこの機会に作っていくべきじゃないか〔中略〕あいた施設を利用するという意味で幼稚園を作っていくたい」という。

こうしたやりとりから、幼稚園の普及整備は出生数の変動から大きく影響を受けていることがわかる。子どもが増えるなかで、教育政策上、義務教育である小学校と中学校、そしてその後の進学先となる高等学校の整備が優先的に進められてきた。小学校も中学校も、子どもの人数が増えればその分必要な教室や校舎が設けられる。しかし、子どもの人数が減れば、建物や設備には余剰が生じてくる。幼稚園の整備にも目配りできるようになった時期は、しだいに余る小中学校設備の対策を検討する時期と重なり、幼稚園は幼稚園として整備するよりも、既存施設を活用して拡充する方針だったようである。

(2) 幼稚園普及による保育所の役割の純化

続いて幼児教育をめぐる費用に関して話題となった。黒木は長期的にみて「幼児教育にもっと、国家的投資を行なって、世代交替にそなえる準備をしなければならない」とし、余剰教室対策としての幼稚園整備ではなく「国の政策、すなわち、いったい幼児教育はどこまでやるんだという腹を決めてもらわなければならない」と考えを述べている。幼稚園未設置地域では保育所が幼稚園を代替するような事態が生じているため、「保育所の純粋性は欠けてくるし、子どものためには広く浅くなって、〔中略〕結局、保育所の子どもも中途半端になるし、幼児教育も中途半端になる」と懸念していた。

これに対して福田は、「幼稚園を拡充して、その内容を充実していくということは基本的な考え方」であるとし、「たまたま小中学校のほうに金もっていかれ、投資ができなかった」ところ、いよいよ幼児教育拡充への機運が高まりつつあると捉えていた。黒木と福田は、全国各地でみられる幼稚園と保育所の普及の地域差を例に挙げながら、財政事情の要因が関わっていることも認識していたようである。そして、黒木は「日本じゃ残念ながら、幼稚園のないところでは保育所が幼稚園の代りもするというので、たよられるわけです。だから早く幼稚園を作ってもらおうと荷も軽くなる」と述べ、幼稚園の拡充を願っていた。ただし、その普及は国が主導するよりもむしろ、自治体の「自覚」と「責任」や住民の「要求」に委ねる考えであった。

ここでは、保育所が本来の機能や役割を越えて、あるいは損ねるかたちで幼稚園の代わりを担う事態について話題となっている。そして、その要因は幼稚園が不足していることにあり、幼稚園の普及に期待が寄せられていた。文部省のほうでは、独立園舎を設けるまではないとしても、「幼稚園を拡充して、その内容を充実していく」ことが政策の基本路線であり、この点で折よく方向性が一致することになった。

2) 『時事通信』における一問一答

1963年には、教育課程審議会による「幼稚園教育課程の改善について」答申が出されたり、文部省が「幼稚園振興計画」を発表したりと、幼稚園に関する大きな動きがみられるとともに、保育所や家庭教育を含め幼児教育や就学前教育に対して注目が集まっていた。そうしたなかで、『時事通信』内外教育版には福田や黒木へのインタビュー記事が掲載された²¹。ここでは、「通知」の内容に関するやりとりに注目する。

(1) 幼稚園に関する質問への福田の回答

福田は、「幼稚園の義務制化」に関する考えを問われ、「まず、できるだけ幼稚園を普及させていくことが先決問題」であり、「将来のある時期には義務制化するという目標をおいてやらなければならない」と答えた。すなわち、義務制にするために制度を変えるよりも先に、「できるかぎり幼稚園を普及して、どの子どもにも適切な教育を受けさせる『機会、を与えることが必要で』あると考えていた。そのためには幼稚園の普及が芳しくない市町村に対して「設置義務を課していくことも中間段階としては考えられる」という。また、小学校の義務年齢を引き下げるとか、幼稚園の5歳児を義務化するのといったさまざまな意見があり、「根本的な問題」となるので、中央教育審議会での検討も必要であると述べている。

福田は、義務化への制度改革よりも前に、幼稚園の普及を先決とし、幼児教育の機会を均霑させるために、幼稚園の普及を企図していた。幼稚園の普及を進めることは義務制を見据えてのことではあるものの、義務制に対しては慎重な姿勢であったことが窺われる。そして、幼稚園の普及は、基本的に公立によることが念頭にあった。人口規模の小さい地域では経営の観点から私立幼稚園は容易でなく、「地方の市町村につくるといふことになれば公立にせざるを得ない」と想定していた。

また、幼稚園普及に関連して、教員確保については、「二年課程の養成所では、じゅうぶんではない」と考えていた。小学校児童の減少にともなう小学校教員の余剰人員を幼稚園に配置し、「四年制を出たりっぱな教員が幼稚園にもいくようにしたい」、これによって「小学校との交流をはかりたい」と考えを述べている。ただしこの実施には、幼稚園教員の待遇改善、奨学金返還に関する幼小の取り扱いの違い、私立の教員に対する処遇の問題等、懸案事項が少なくなかった。

さらに、「幼稚園と保育所との一元化」について構想を問う質問について、福田は次のように答えている。

幼稚園は『学校教育、として目的が明確になっています。保育所も、保育に欠ける子どもを保育するという目的が法律によって決まっているわけです。したがって、その対象になるべき子どもはおのおの違うわけなんです。だから、幼稚園も保育所もそれぞれ存在し発展する理由と意義があります。そういうことですから、幼稚園と保育所が両々相まって『共存共栄、で育っていくことが幼稚園の教育にも保育所の保育にもいいんじゃないかと考えております。単純な一元化は考えていません。

ただ、保育所に預かるべき子どもでも、やはり三歳から五歳の子どもの子が預けられた場合には、その中で教育を行なうわけですが、これも特別の教育があるわけではなく、幼稚園と保育所では、ある程度共通であることが必要なんです。

とくに人づくりうんぬんでも出てくるように、国民の子どもですから当然共通であっていいと思います。

ここでは、幼稚園と保育所の対象や目的が異なること、それぞれに発展していく意義があることが確認されている。「一元化」は否定され「共存共栄」が良策と考えられていた。しかし、幼稚園と保育所が異なるといっても同じ「国民の子ども」であり、教育の内容は「ある程度共通であることが必要」であるという。この点に関して、福田は次のように続けている。

そこで第一歩は、保育所の保育の中での「子どもを教育する」という面は、なるべく幼稚園と共通にしようという話を、いま厚生省としている段階です。厚生省も賛成のようですから、その方向にまともっていくと思います。そのほか、従来保育所に預けている子ども自体について、本来幼稚園に行くべき子どもであった、などの問題もありますが、これは幼稚園が普及していないために、やむを得ず保育所に預けたというケースもあったと思います。

幼稚園が普及すれば、その関係もスッキリしてくるだろうと思います。そういう方向でこんご両者の調整をはかっていきたい。そして両方の普及・発展を盛んにしようと話し合いをしている段階です。

この回答からは、「通知」にむけて議論が進められている様子が窺われる。保育所の保育における教育については幼稚園と共通にしていくこと、幼稚園を普及させることで保育所がその目的を適切に実現できるようにすること、その点も含めて関係を調整し、幼稚園と保育所双方の「共存共栄」を図ることが考えられていた。

(2) 幼稚園政策や保育所に関する質問への黒木の回答

黒木は保育所の振興方策について問われ、「何よりも必要なことは保育所なり幼稚園なりをもっと普及させるということ」であり、保育所は幼稚園が担っていない乳児保育に特色があることから、乳児保育を強化する意向にも言及している。幼稚園が義務化された場合の保育所の位置づけについては、「幼稚園と保育所は機能の違いがありますから、両者の機能をお互いに弱めてしまうような、いわゆる平面的な一元化はしろうとの一元化論にすぎません」という。単純に幼保を一緒くたにするような一元化論には強く否定的であった。一方、義務化そのものにはむしろ「大賛成」であると賛意を示した。その理由は、「まず幼児教育を義務制にして、それから年齢を引き下げていく」と、「保育所の機能も本来の働きを発揮できることになる」からであった。より具体的に挙げれば、乳児保育や、義務教育になっても短時間の教育で帰宅した場合に学童保育が必要とされ、それらの担い手として厚生省で管轄する保育所や児童館が役割を発揮できると考えていた。

また、教育課程審議会の答申が「保育所と幼稚園の教育内容の一元化」に言及していることに対する質問には、厚生省でも中央児童福祉審議会から「教育の原理・内容は一元化すべき」と答申があり、「年齢が両者に共通な部分は教育原理・内容を一元化するのが当然だと思います」と考えを述べている。「調整の問題、は少なくとも「四～五歳児の教育原理・内容は一元化する」ことで一段落した」とし、保育所の教育に関して幼稚園の教育との原理・内容面における一元化を図っていくことは、基本路線となっていたようである。

このことに関連して、「保母養成」の実情を問う質問には、「地方庁、保育所はもちろん、養成所、短期大学などによく連絡したい」と応じた。ちょうど、保母養成をめぐるのは、養成機関として短期大学の指

定が増えつつあり、試験の全国的な標準化を図るなど改革を進めてきたところであった。幼稚園教育要領の改訂が進めば「それに準じて保育の教育にも改善を加えたい」と、かなり前向きな姿勢が窺われる。こうした保育養成に対する積極的な意向の背景には、黒木の子ども観や保育所観が響いていたのではないかと考えられる。黒木は、保育所の役割に関して次のように考えていた。

保育所は保育に欠ける児童を親に代って保育（教育を含み両者は切り離せない）するところである。単に教育だけをするところではない。情緒の安定を欠きやすい、母親とのスキンシップの薄い児童が専門家によって保育されなければ、母親によると同じ情緒の安定は期せられないのである。保育は子守りていどでよいという保育の現状と幼児教育ブームから保育の本質が見失われて、それが右の一元化論につながっているような気がしてならないのである。保育所と幼稚園の一元化よりも保育所でも幼稚園でも、もっともっと数を多くするとともにその内容、特に職員の資質を高め保育の内容をよくすることが急務と思われる²²。

保育所が親に代わって教育を含む保育を担うには、専門家が必要であり、職員の資質や保育内容の向上を重視していたことが窺える。

また、保育所と幼稚園の機能については、「はっきり分かれて」おり、「保育所は長時間にわたって母親代わりの保育をすると同時に三～五歳の子どもには幼児教育もするという二つの機能をもっていることとなります。これに対して幼稚園は、短時間の間に教育効果をあげる、というような機能があります」と述べている。幼稚園と保育所の機能が異なるという考えは、福田とも一致している。しかし、実態としては、「最近の幼児教育ブーム、あるいは必要性から、近くに幼稚園がなかったりする場合、幼稚園に代えて保育所に子どもを預ける、というケース」が増えていた。そして、「保育所が幼稚園化し、保育所の純粋な機能が失われて、保育所を必要とする子どもたちがはいれなくなり、単なる幼児教育だけの場になる傾向も出て」おり、「それでは困る」と幼稚園の普及を期待していた²³。

「保育所の幼稚園化」を問題視する背景には、財政的なしくみにみられる特徴の維持を目論む考えもあった。保育所には幼稚園と異なり設備費や運営費の国庫補助がある。保育所のいっそうの普及をめざしたいところ、「保育所が幼稚園化して、両方が同じことをやっているということになると、補助金などの制度も生かされないことになり、幼稚園に対する財政補助を実施するか、保育所への財政補助を削減することで、適正化を図ることになるかもしれない。とはいえ、保育所は8時間の保育時間を原則としており、保護者や家庭環境の面でも幼稚園と違いがあり、「国の補助を失いたくない」。ゆえに、保育所の「幼稚園化」の是正をめざすとともに、「幼稚園と保育所が両々相まって、子どもの保育なり、幼児教育を進めていかなければならない」と考えていた。

3) 小括

1960年代初頭において、幼稚園と保育所はそれぞれの普及がめざされていた。保育所は未設置地域の子どものためにも必要とされ、出生数の推移を背景に、教育政策において幼稚園の充実が注目されるタイミングが重なった。そして、幼稚園と保育所が、目的、対象、機能において明確に異なることは福田も黒木も明言していた。普及を促し財政補助を得るためにも、幼稚園と保育所が実態において混乱することは不都合であり、幼稚園と保育所が異なることは政策において周知したい事項になっていたのではないかと考えられる。

また、目的や機能が異なる幼稚園と保育所を制度的に一元化することにも否定的であり、一元化よりも義務化よりも、まずもって普及が先決であった。その一方で、「共存共栄」を図るからこそ、とくに4、5歳児を想定して3歳児以上に対する教育において、原理・内容を一元化するという調整を要することが共通理解となっていた。

4 「通知」後の発言・記事から

1) 雑誌『保育』における反響と両局長の応答

「通知」が公になって以降みられた反響の一つに雑誌『保育』の掲載記事がある。そのうち「通達が意味するもの」²⁴では、「通知」の内容に関して批判的な指摘が記されていた。そして、その内容に対しては「当事者である福田、黒木両局長に通達のもつ本来の意味を具体的に明らかにしてもらった」という応答がなされた²⁵。

「通達が意味するもの」を寄稿した執筆者は特定できないものの、おそらく当時保育施設の設置・経営に関わっていた人物であると思われる。「通知」は期待に沿うものではなかったようである。

福田は、「通達が意味するもの」を読んで、「かなり誤解がある」ことと、「過去における幼稚園と保育所との関係」の理解の不十分さを感じたという。まず、「通知」を出すに至ったのは、「従来の幼、保の関係を調整して、よりよい協力関係を打ちたてようとする」前提があり、「幼稚園と保育所とがそれぞれの機能を発揮しながら、幼児教育の重要性にかんがみ、その教育内容の共通化を図ろうとする点に根本の意味がある」と説明する。保育所の教育を幼稚園教育要領に準じて行うことで、「これからは正規に同じ教育を行なうことができるように」なる。この、幼稚園と保育所における「教育の共通化」が、「通知」による「進歩」であり、幼児教育の重要性が認識されつつあるなかで「きわめて意義深いもの」と考えていた。それまでの戦後18年間における、幼稚園と保育所をめぐる「摩擦」「競争」「嫉視」にふれ、「通知」によって「お互いの機能を尊重しつつ、協力していくため」の措置が図られることをめざしたと説明している。

また、黒木は、「通知」が「波乱を起こしているようで恐縮しているが、よく読んでいただければおわかりのように、これまでの方針を再確認しただけのものである」と述べている。黒木は「通知」の内容を今一度確認しながら、保育所は、「保育に欠ける児童の保育を行うことを目的」としており、4、5歳児はもとより4歳未満児についても「保育に欠ける児童を当然保育するものである」と理解を促している。

以下、「通知」への指摘とそれに対する両局長の応答から、「幼児教育の義務化」「幼稚園と保育所の適正配置」「保育所対象児の厳正化」「通知」の趣旨」の4点について詳しくみていく。

(1) 幼児教育の義務化について

「通知」への指摘の一つとして、幼児教育を将来義務化することを明言し、4、5歳が対象とほのめかしていること、4、5歳の保育優先は「保育所にまで貫かれようとして」おり、国民の保育所への要望は低年齢児に大きくなっているにもかかわらず方向性が異なり、混乱が生じていることが挙げられている。

これに対して福田は、論者の勝手な解釈で、義務化は将来の検討課題と指摘したにとどまること、4、5歳児に重点を置いたのは普及促進の観点からで、幼稚園を「二年保育制にしようとするものでもない」こと、保育所が3歳以下に重点を置いて施策が進むことは「幼稚園がやれないところを救うことができるから、両者の調整にも役だち、望ましいこと」であると応答している。普及の鈍い幼稚園推進のため、「教

員の確保や待遇の改善」のためには、義務制を目標とした「ビジョン」が必要であると考えていた。

黒木は、「保育所の四、五才児優先主義が右の通達の本意と解されているようであるが、どこからそんな解釈がでるのか理解に苦しむ」と怪訝に感じていたようである。保育所は児童福祉法に規定する目的に即して「保育に欠ける」児童を保育することとあわせて、厚生省は3歳未満児保育の充実を図るため保育室増設や保母増員の予算を要求しており、「保育所側にいささか不安の念をいだかせたことなどの理由もあって今回の通知となった」と述べている。

元々義務化よりも普及を優先させる考えであり、ここでは幼稚園と保育所それぞれの役割に立ち返りつつ、「通知」の意図が説明された。

（2）幼稚園と保育所の適正配置について

「通知」に対しては、幼稚園と保育所の機能が「基本的に異なる」限り、「両者の重複・偏在ということはありません。むしろ、幼稚園相互・保育所相互の重複・偏在をこそ問題にすべき」という点も指摘された。

これに対して福田は、「一面、そのとうりかもしれない。しかし、現在の幼稚園、保育所の分布状況はきわめて偏在していることは周知のとおりである。市町村財政の貧弱な府県では〔中略〕保育所にかたよっている」と様子を述べている。また、従来「遺憾ながら末端の行政機関で何等の連絡も行なわれていなかった」ため、1964年度からの「幼稚園振興計画（七ヶ年計画）」は「地域の実情を考慮して計画的に」整備していく考えである、と当時進めていた政策をもって応じた。

黒木もまた、指摘の内容には「同感」であり、「通知」では「〔幼稚園と保育所それぞれの普及〕とか〔それぞれ重複や偏在を避けて〕」という記載で「ニュアンスの表現をしたつもりである」と説明している。

幼稚園と保育所の普及には地域差が生じていた。機能が異なるとすれば、どの地域にも幼稚園や保育所それぞれに対して一定の必要性が生じると考えられ、指摘事項は理に合っていると受けとめられたようである。とはいえ、「幼稚園相互・保育所相互の重複・偏在」のみならず、幼稚園と保育所の適正配置やそのための調整もまた、各地域の普及において考慮を要する点になっていたと考えられる。

（3）保育所対象児の厳正化について

さらに「通知」の項目5に関して指摘があった。保育所の対象を「保育に欠ける」子どもに厳選する意図は理解されていた。その一方で、定員に満たない保育所や幼稚園開設が期待できない地域では、保護者の費用負担を得て、保育所を「幼児教育の機会として利用することを認めることが、通達の前文にいう幼児教育の重要性の認識にこたえることではないだろうか」と言及された。

これに対しては、福田は幼稚園と保育所の制度規定に即して応答している。すなわち、「本来保育に欠ける幼児以外の幼児を保育所に収容することは適当ではない。このことが従来ルーズに行なわれがちであったので通達ではこの点を明確にしている」という。

黒木は、現状と将来を見据えたかたちで「通知」の内容を説明している。すなわち、「保育所の中には、設置地域の特殊性から保育に欠けたものだけを入れたのでは欠員の生じるものも少なくない。しかもその地域には、今にわかに幼稚園の開設が期待できない。さればこそ〔通知〕の——引用者注〕記の五に「保育に欠ける幼児以外の幼児については、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入園するよう措置することと書いた」という。

黒木の説明からは、保育所は「保育に欠ける児童」を保育することが制度上規定されており、「通知」でも再確認されたものの、地域の事情で「保育に欠ける」に該当しないで入所している児童がいる現状に

については、当面の間（少なくとも将来的に幼稚園が整備されるまでの間）、許容することを表明していた、ということがわかる。それは、将来当該地域に幼稚園が設置されれば「保育に欠けない」3歳以上児は幼稚園に入園させればよいということであり、幼稚園が設置されなければ、その対応ができなくても致し方ないということになる。

（４）「通知」の趣旨に関わって

さらに、「通知」の根本を問うような疑問として、「現存するすべての幼稚園・保育所」を「保護・助成」することによって「国民の幼児教育に対する要望にこたえることに、どれだけこたえるものを示した」のだろうか、という点も投げかけられた。

これに対して福田は、論者の「本音かとも思われる」と受けとめた。そして、「通知」の趣旨は「現存のものにも関係をもち、適用されるのであるから、それについて充実整備が図られることは当然である」と、「通知」発出当時の幼稚園や保育所に対する充実整備も企図していたことを説明している。

また、黒木は「通知は従来の方針を再確認しただけで、積極的に新しい方針とか意欲を打ち出したものではない」と、くり返す。続けて、幼保をめぐる風聞で「関係者に不安があるようだし、またかくては明年度の予算接衝を前にして財務当局に対する両陣営の迫力を欠くおそれもあるので、それらの暗雲を払いのける意味をもって出したもの」と述べている。幼稚園と保育所に関して社会的にも注目が集まり、さまざまに論じられるなかで、関係者を含め混沌とした状況にあった。それらを打開する一手として「通知」の発出に至った背景を窺うことができる。黒木は、応答する記述の末尾で、「児童のためにいかにその二ードに応えるか」が問題の本質であり、「たいせつなことは保育所と幼稚園が保育にいかん貢献するか、そのくふうと努力」であると述べている。「通知」をめぐる議論は大人の側で展開されるなか、子どものための保育を考えていた視点が注目される。

２）「通知」をめぐる背景要因

黒木は、児童福祉行政にも携わる中で、「ムード」を醸成することも重要であると考えていた。すなわち、「マス・コミに乗るということは、そのまま国民に大きく訴えることができることであり、また、世論の形成にも、あるいは政治的にとりあげられるためにも、欠くことのできない武器だとわたしは思い詰めていた」²⁶という。「通知」発出と同じ年の1963年5月には『児童福祉白書』を刊行しており、黒木はマスコミを巻き込んで政策を進めようとしていた。「通知」発出もまた、世論の形成や、幼稚園と保育所の問題を政治の俎上に載せる一つの媒体として活用しようとした可能性が考えられるのではないか。

また、黒木の人間関係をたどると、「通知」発出時に文部大臣であった灘尾は、黒木を児童局長に任命した厚生大臣であった。学生時代から児童福祉に携わることにも関心を寄せていた黒木にとって、灘尾は、「いわば二十年の恋を果たさした」²⁷存在であった。前述のように、灘尾は文部大臣に就任し、幼稚園の問題にも注目していた。福田の相談を受けて、幼稚園と保育所の関係にむけた協議に賛意を示し、福田は早速黒木と折衝したという。厚生大臣の経歴を有して文部大臣も務めることになった灘尾の存在は、「幼稚園と保育所との関係」について、福田（文部省）と黒木（厚生省）が協議していく契機をつくり、後押しすることになったのではないかと考えられる。

３）小括

雑誌『保育』誌上における「通知」への指摘と両局長の応答からは、「通知」の意図に関して次の4点

を見出すことができるであろう。

一つめは、幼稚園と保育所それぞれの普及をめざすうえで、「義務制」にも言及することは、少なくとも幼稚園普及の「ビジョン」として必要であった点である。また、保育所については「保育に欠ける児童」の保育を担うことが強調され、3歳未満児保育の充実も企図していた。二つめは、幼稚園と保育所は機能が異なるものの、それぞれの適正配置において、各地域での連絡や調整を図ることが必要と考えられていたことである。あわせて、幼稚園相互・保育所相互の重複・偏在も解消するため、地域の実情を考慮し、幼稚園と保育所を計画的に整備していくことを期していた。三つめは、「保育に欠ける」以外の幼児が保育所に入所することは不相当であることを、今一度明確化する意図があったことである。保育所の幼稚園化は憂慮される事態であり、将来にわたって幼稚園を普及させていくことで、適正化を図ろうとしていた。四つめは、「通知」は、従来の方針を「再確認」するとともに関係者への周知を図り、幼稚園と保育所の関係を調整し、協力することで、今後さらに普及させていくことをめざしていた、ということである。

また、黒木の官僚としての考え方や福田と黒木の人脈の点からも、「従来の方針を再確認する」内容が通知というかたちで発出された要因や、文部省と厚生省の関係局長がともに話し合うきっかけを齎した可能性を見出すことができる。

まとめにかえて——「通知」の政策的意図

ここまで、「通知」に関して、福田繁と黒木利克に着目し、「通知」発出前後の発言や記事を中心に検討してきた。福田と黒木の経歴からは、1963年時点で、文部省と厚生省それぞれの省で長年務めてきた実績をもち、同世代の局長同士であった。このことは、省を越えた幼稚園と保育所との話し合いの場において影響力をもち得たのではないかと考えられる。ただ、共通項により話しやすさを醸した一方で、それぞれの管轄対象を重んじ、一元化には折り合う余地がなかった可能性もある。

「通知」前の段階で、「保育所の幼稚園化」の解消と小中学校の余剰教室対策の観点から、幼稚園の整備が企図されていた。そこには幼稚園と保育所を峻別する考えと、双方における幼児教育の充実を期する考えが窺われた。これらは、保育所保育の教育について、幼稚園の保育と原理・内容を一元化することにも表れており、「通知」後の弁明からも把握される。これらを総合して考えてみると、「通知」の政策的意図としては次の4つを指摘できるのではないだろうか。

- ① 幼稚園普及促進の「ビジョン」として、義務化と4、5歳児重視に言及した。
- ② 幼稚園・保育所間、幼稚園間、保育所間、それぞれの重複・偏在を避けるよう地方行政の連絡・調整を促そうとした。
- ③ 地域の事情で「保育に欠け」ない入所児童がいる状況は不相当であることを明確化すると同時に、当面（幼稚園が普及するまで）は許容する考えを示した。
- ④ 「通知」を発出することで、幼保をめぐる混沌とした状況を打開し、幼稚園と保育所の関係の調整を図る（その機運を高める）とともに、関係者の不安の払拭や予算獲得への目論見もあった。

これらに鑑みると、検討にあたってどれほど先の将来までみとおしていたかは定かでないものの、「通知」が発出された1963年当時において直面していた課題への対応が第一義的であったと考えられる。そして、役割の相違と普及優先のために、幼稚園と保育所の「共存共栄」がめざされ、一元化する意向はなかったといえる。

本稿では、福田と黒木の発言や記述に着目してきたため、地域における幼稚園や保育所の（とりわけ未

設置や普及が不十分な) 実態や、関連する諸政策との関わりの中での「通知」については、十分に検討できていない。それらの検討により、「通知」の政策的意図がより構造的に捉えられる可能性がある。今後の課題として検討していきたい。

付記

本研究はJSPS 科研費 JP18K13105の助成を受けたものである。なお、日本保育学会第74回大会で発表した内容をもとにし、加筆修正してまとめた。

註

- 1 たとえば、池本美香「こども家庭庁設置後に取り組むべき保育制度の課題—子育て家庭へのアンケート結果を踏まえて—」日本総研『Research Focus』No.2022-026、2022年8月、1-14頁、Liu, X. & Lin, C. (2018). History and Reform of Early Childhood Care and Education (ECCE) in Japan. In M. Fleer, & B. van Oers (Eds.), *International Handbook of Early Childhood Education* (Vol. 1, pp. 623-648). Springer. Springer International Handbooks of Education Series、泉千勢編著『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか—子どもの豊かな育ちを保障するために—』ミネルヴァ書房、2017年、など。
- 2 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。
- 3 岡田正章「幼稚園・保育所に関する共同通達」（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2巻、フレーベル館、1980年、19-35頁）。
- 4 久保いと「拡充政策の展開」（前掲書『戦後保育史』第2巻、362-374頁）。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、130-132頁。
- 5 前掲岡田「幼稚園・保育所に関する共同通達」21頁。
- 6 有光成徳「福田繁さんを悼む」『視聴覚教育』第51巻第8号（通巻598号）、日本視聴覚教育協会、1997年8月、19頁。
- 7 福田繁『ミスターころぼん回想録』丸善、1982年、i 頁。
- 8 前掲有光「福田繁さんを悼む」18頁。
- 9 前掲書福田『ミスターころぼん回想録』110頁。
- 10 衆議院・参議院編『議会制度百年史 貴族院・参議院議員名鑑』1990年、302頁。「黒木利克年譜」黒木利克追想録刊行会編刊『黒木利克追想録』1980年、555-567頁。
- 11 前掲書『黒木利克追想録』183-187頁。
- 12 前掲書『黒木利克追想録』199頁。
- 13 厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史』資料篇、厚生問題研究会、1988年、56頁。
- 14 黒木は、1965年7月から6年、参議院議員を務めた。その後1972年と1976年の二度衆議院議員選挙に立候補するも、当選には至らなかった。参議院議員任期満了後は、福祉新聞社社長や日本重症児福祉協会会長等を務めた（前掲書『黒木利克追想録』564-567頁）。
- 15 前掲書『黒木利克追想録』口絵、98-100・157頁。
- 16 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—」122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）。
- 17 前掲書福田『ミスターころぼん回想録』109頁。
- 18 前掲書福田『ミスターころぼん回想録』109頁。
- 19 前掲書福田『ミスターころぼん回想録』129頁。

1963年「幼稚園と保育所との関係について（通知）」の政策的意図

- 20 「クローズアップ これからの就学前教育と人づくりのための政策／1」「クローズアップ これからの就学前教育と人づくりのための政策／2」（全日本保育連盟編『保育』第18巻第9号、ひかりのくに昭和出版、1963年9月、6-15頁。『保育』第18巻第10号、1963年10月、6-17頁。以下『保育』は日本図書センター復刻版による）。本節の引用は特記しないかぎり、同資料による。
- 21 『時事通信』内外教育版、第1489号、時事通信社、1963年10月1日、2-10頁。本節の引用は特記しないかぎり、同資料による。
- 22 黒木利克『日本の児童福祉』良書普及会、1964年、206-207頁。
- 23 黒木は、幼児教育の普及には「幼稚園と保育所だけでなく、家庭、社会事業を幅広く利用して」取り組む考えであり、幼稚園や保育所に加えて、児童館や子どもクラブなども視野に入れて幼児教育を考えていた。
- 24 S・O「通達が意味するもの」（全日本保育連盟編『保育』第19巻第1号、ひかりのくに昭和出版、1964年1月、73-74頁）。本節の「通知」に関する指摘事項の引用・参照は同資料による。
- 25 福田繁・黒木利克「「通達が意味するもの」に答えて」（全日本保育連盟編『保育』第19巻第2号、ひかりのくに昭和出版、1964年2月、31-34頁）。本節の福田・黒木の記述に関する引用・参照は同資料による。
- 26 前掲書黒木『日本の児童福祉』37頁。
- 27 前掲書黒木『日本の児童福祉』199頁。

