

戦後日本における幼稚園・保育所の普及と統計にみる地域差 —都道府県別経年変化・市町村別設置状況に着目して—

松 島 のり子
(人間発達科学専攻)

はじめに

幼児期の保育を担う幼稚園と保育所は、戦後日本において急速に普及していく。施設数では、1950年に幼稚園2,100園、保育所2,971箇所であったのが、1980年には、14,893園(7.1倍)、22,036箇所(7.4倍)となり、幼児数も7倍以上に増加した¹。また、5歳児の幼稚園・保育所の在籍者比率²は、1957年度の26.2%・11.8%³から、1976年度には64.6%・25.4%⁴となり、約20年を経て5歳児の9割が幼稚園あるいは保育所で公的保育を経験するまでに普及する。しかし、その内実には著しい地域差をともなっていた。

幼稚園・保育所の普及における地域差の状況は、多くの先行研究で言及されている。たとえば、文部省は1953年における「小学校第1学年入学者中幼稚園修了者の比率」や「幼稚園・保育所数および収容児数」により、当時すでに都道府県間の普及状況にばらつきがあることを示した⁵。1960年代、全国的な普及が進む前段階において、建築学の領域では日下あこが幼稚園と保育所の「施設数・園児数・園規模を県別・年令別・経営主体別に見、全国的展望及び各県における両施設の性格や相互関係」を検討している⁶。浦辺史は、都道府県間にみられる「地域的偏在」によって「保育所と幼稚園との混乱」をきたしているにもかかわらず、政策担当者が政策的に現実を考慮していないと批判した⁷。その後も全国的に保育施設が量的に拡大していく過程で、地域差は幾度も指摘されている。

岡田正章は、文部省調査(1966年、1970年)の結果から都道府県間の幼稚園就園率と保育所在籍率⁸に注目し、「一様でない」幼保の関係や、それが必ずしも「ニーズに対応したもの」ではないことに言及した⁹。さらに、1975年の行政管理庁勧告における「年齢区分によって幼児が幼稚園と保育所とに区分されている」市町村があるという指摘を受け、「保育所に5歳児がいない市町村」の全国調査を実施し一覧に示した¹⁰。その背景は市町村によって「同一でない」という¹¹。

森林は、「就学前教育の普及状況」は、「幼児の何%が、幼稚園ないし保育所に就園しているかを示すことによってしか」把握できないという考えのもと、1978年の「就園率」に基づく都道府県別普及状況を示した¹²。しかし、同時に「「就園率」によって普及状況を代表させている」ことの問題点にも言及する。すなわち、施設数は少なくとも規模が大きければ就園率が高まり得るため、「就園率即普及率とはいいがたい」。また、「同じ県内でも都市部と郡部とでは、可住地域に限っても人口密度には大きな差があり、1県を1単位として比較することはどだい無理な面をもっている」という。さらに、「就園率」は「小学校入学直前の半年ないし1年間の就学前教育機関在籍の有無を表示する」ため「5歳児の就園率」に限られることから、「国全体や各県の幼児教育の普及率を表すことはできない」という限界を指摘した。これらの指摘は、「地域差」を捉えなおすうえでも重要であると考ええる。

こうした課題を提示したうえで、森は、都道府県別の「就学前教育の普及状況」について、「3歳以上の幼児の幼稚園および保育所就園率」を当該年齢児に占める幼稚園児数および保育所児数によって算出し図示している。その結果、「各県の普及状況が平均化しているとはいっても、違いが無いわけではなく、やはり県別格差は大きいといわざるをえない」と結論づけた。このほか、公私別設置状況、工業化と普及状況の相関、保育者の資格保有状況、幼稚園に関しては「保育ニーズ」と充足率の関係、在園児の年齢別構成比、保育環境条件、教育費、父母負担といった諸項目について、1970年代を調査時点とする都道府県別の状況を分析した。この過程で、たとえば、「各県、各市町村がそれぞれの事情で〔中略〕バラバラの状態にある」、「市町村のレベルでは相当のアンバランスがあるものと考えられる」と市町村間の多様性を示唆している¹³。くわえて、保育施設の整備計画に必要な保育ニーズは、地域に即した実態把握を要すると認識していた¹⁴。

近年の研究では、高山育子が、官庁統計による都道府県別データを用い、戦後の日本社会における幼稚園と保育所

の位置づけや3～5歳各年齢の「幼稚園年齢別就園率」および「保育所年齢別在籍率」の都道府県格差とその規定要因を明らかにした¹⁵。一時点ではなく時間の流れを加味して歴史的に検討し、また年齢別に分析している点が従来にはない成果である。とはいえ、この研究で示されるのもまた都道府県別の状況である。

これまで蓄積されてきた都道府県別の統計分析では、一時点の状況を多面的に分析するものが多く、都道府県間に見る地域差がさまざまなかたちで示されてきた。「地域差」と一言にいっても、施設数、幼児数、幼稚園就園率・保育所在籍率（あるいは年齢人口に占める在園・在籍者数）、公私立別普及状況、調査時点など、何を指標としてみるかによって厳密には現れ方が異なっている。また、都道府県を成す各市町村における地域差の存在が所々で窺われた。しかし、幼稚園・保育所普及の経年変化は十分に分析されておらず、市町村間の地域差を背後に捉えながらも、市町村別普及状況の総体は示されてこなかった。

こうした動向から、幼稚園と保育所の普及をめぐる地域差を捉えなおすために、統計資料の整理が必要であると考えた。本稿では、まず、保育普及に関する全国調査の実施状況と、地域差の問題がどのように捉えられていたかを概観する。次に、都道府県別の資料により戦後日本における保育普及の経年変化——1945年（保育所は1951年）～1980年における幼稚園・保育所の施設数と幼児数の都道府県別推移——を示し、保育施設の普及のしかたの特徴や傾向を読みとる。そして、都道府県史や先行研究から、地域差の背景を仮説的に検討する。さらに、市町村間の地域差はあまり明示されてこなかったことから、1975年（保育所については資料の制約上1974年）の市町村別幼稚園・保育所設置状況の実態を、都道府県別のデータとあわせて示すこととしたい。これらを総じて、戦後日本における幼稚園・保育所普及の地域差を検討するにあたり見出せた課題をまとめる。

なお、本稿では「幼稚園就園率」、「保育所在籍率」は引用の場合や特記しないかぎり、翌年度の小学校第1学年入学者数に占める幼稚園修了者数、保育所在籍者数の割合を示し、5歳児にかぎった普及状況を示す値として用いる。ただし、先行研究での用いられ方は必ずしも統一的でなく、また、類似する値として「幼稚園在園率」、表記は同じながらも算出方法が異なる「保育所在籍率」が示される場合もある。その場合は適宜説明を付した。

本研究では主として以下の各統計資料を用いており、対象は認可施設に限定される。

【都道府県別資料】

○文部省編『文部省年報』第73-78年報、昭和20-25年度、文部省調査普及局統計課、1950-1952年。

○文部省調査局統計課編『学校基本調査報告書』昭和26-41年度、1953-1967年。

文部省大臣官房統計課編『学校基本調査報告書』学校調査 高等学校以下、昭和42-47年度、大蔵省印刷局、1967-1974年。

文部省大臣官房調査統計課編『学校基本調査報告書』初等中等教育、昭和48-55年度、大蔵省印刷局、1975-1982年。

○厚生省大臣官房統計調査部編『社会福祉統計年報』昭和26-34年、1952-1961年。

厚生省大臣官房統計調査部編『社会福祉施設調査報告』昭和35-45年、1962-1971年。

厚生省大臣官房統計情報部編『社会福祉施設調査報告』昭和46-55年、1972-1981年。

「学校基本調査」および「社会福祉施設調査」は、幼稚園・保育所の統計資料として代表的なものである。今回は、経年変化を都道府県ごとに整理し、グラフ化する。

【市町村別資料】

○総理府統計局編『昭和50年 国勢調査報告』第3巻 都道府県・市区町村編（47分冊）、1977年、1975年10月1日現在。

○文部省監修『全国学校総覧』昭和51年版、東京教育研究所、1975年、949-1208頁。1975年5月1日現在。

○日本保育協会編『児童福祉施設一覽』保育所篇、1975年。1974年7月1日現在に編者が「補正を加えたもの」。

○「学校基本調査報告」の各都道府県版。

既存の統計資料に、全国の市町村別幼稚園・保育所数および幼児数を把握できるものが見当たらなかったため、全国の施設一覽における住所を基に各市町村の施設数および幼児（定員）数を調べた。これに基づき、市町村別の普及状況を地図によって示す。地図作成には、谷謙二「地理情報分析支援システム MANDARA」バージョン9.35を使用した。

1. 幼稚園・保育所の普及に関する全国調査の実施と地域差の問題

幼稚園と保育所の普及状況については、増加していく過程のなかで何度か全国調査が実施されている。そして、調査が報告される度に、地域差の存在が指摘されてきた。

1966年に文部省が実施した「幼児教育の普及状況調査」¹⁶は、日本で初めて「幼稚園・保育所の普及状況を総合的に調査したもの」¹⁷とされる。「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」、幼稚園と保育所の双方を対象とする調

査が、厚生省の協力を得て行われた。この調査では、5歳児の幼稚園就園率と保育所在籍率が「幼児教育の普及状況」を表す指標として用いられている。調査結果からは、市町村の人口規模によって、それぞれの値に対照性のあることが明らかとなった¹⁸。すなわち、幼稚園就園率は人口規模が小さいところで低く、人口規模が大きくなるにつれて高くなる傾向にあるのに対して、保育所在籍率は人口規模「5,000人～10,000人未満」の市町村において最も高く、人口規模が大きくなるにつれて低くなっていた。また、「都道府県別の考察」のなかでは、幼稚園と保育所の「施設数とそれぞれの収容幼児数は、概して比例の関係があり」、「幼稚園の比率は大都市やその隣接県においてより高く、保育所のそれは、比較的工業化のおくれている諸県においてより高くあらわれている」と指摘されている¹⁹。新聞紙上でも、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つて大きく」、「総じて幼児教育の貧弱な内容を浮きぼりにしている」、「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²⁰。地域差は広く知れわたることになったのではないだろうか。

4年後の1970年、文部省は再び「幼児教育の普及状況等調査」²¹を実施するとともに、「幼児教育に関する社会的要請の実態を明らかに」するため、「公立小学校の第1学年児童の保護者11,088世帯を対象」に抽出調査を行った。この調査結果では、1966年よりも全体として幼稚園および保育所による幼児教育は普及していたものの、都道府県別の状況を見ると「大きな差異」²²があり、地域差は常態化の様相を呈していた。また、「社会的要請」については、調査対象のうち97%が幼稚園もしくは保育所へ子どもを通わせることを希望していたが、「いずれにも通わせなかった」という選択をとった世帯が10.6%に及び、その約半数は「近くに幼稚園・保育所がなかった」ことに起因していた。

幼稚園と保育所が全国的に普及していくなかで、これら調査によって地域偏在の状況が指摘されてきた。こうした地域差が問題となるのは、幼稚園もしくは保育所に通うことで幼児教育の機会を得るというニーズが満たされるか否か（権利が保障されるか否か）が、地域における普及状況（偏在）によって左右されていたためと考えられる。そのため、幼児教育に対する人びとの関心の高まりを反映し、なおかつ地域差の状況についても配慮の範疇に置きつつ、政策として幼稚園と保育所の普及策が講じられていく²³。しかし、地域差の是正に関しては主だった成果を挙げられなかった。そして、1974年度に実施された行政管理庁による監察²⁴結果において、幼稚園と保育所の地域偏在の

実態が具体的数値をもって明らかにされ、地域差は「乳幼児の立場からみて」是正を要する問題として明確に位置づけられることになる²⁵。翌1975年の行政管理庁による「勧告」は、「幼稚園及び保育所を通ずる基本的な問題」という項目のなかで、「両施設の地域的偏在」について「都道府県間の偏在」と「市町村間の偏在」に言及している。後者において、「保育所のみ又は保育所に偏って施設が設置されている」要因には、「施設整備費及び運営費の設置者負担分」の違い、保育所の入所措置基準が「保育に欠ける内容を概括的に定めているにすぎ」ないことを指摘する。他方、「幼稚園のみ設置されている」地域については、「幼稚園に通園している保育に欠ける幼児が降園後、無認可保育所や知人宅に預けられている事例」の存在を問題視した。さらに、年齢別の「幼稚園及び保育所の入園所状況」の検討からは、「両施設の入園所を年齢で区分している状況」や「保育所の高年齢偏向」がみられた。「施設の地域的偏在、年齢別入園所の偏り」が生じている状態が客観的に示され、幼稚園と保育所をめぐる地域差の問題は「個々の省庁の立場からのみでは是正され得ない問題」として捉えられている。

1976年、文部省は改めて幼児教育について総合的調査を行った。この調査では、従来の幼稚園就園率・保育所在籍率とは異なり、3～5歳児についてそれぞれ1976年5月1日現在の在園率・在籍率が算出され、各年齢別の保育普及状況を都道府県別にみることができるとなる²⁶。年齢が上がるにつれて保育施設に通う幼児が増えており、3歳児の25.7%、4歳児の76.1%、5歳児の90.0%が幼稚園あるいは保育所に在籍するまでに普及していた。これを都道府県別、年齢別にみると普及率の相違はいつそう複雑になる。調査結果は三度都道府県間の差を明らかにすることになった。新聞紙上には、「就園率の大きなデコボコは、「幼保一元化」も含め、幼・保の関係はどうあるべきかという古くて新しい問題を改めて浮き彫りにしている」と報じられている²⁷。記事には、「文部省と厚生省との正式の話し合いの場は、まだ持たれていない」ため、地域差が「今後も続くことを調査結果は示している」という言及もあり、今日まで続く地域差の状況が的確に見据えられていたといえる。

これらの調査によって公に示されるのは各時点における都道府県別の普及状況であった。しかし結果として現れる幼稚園と保育所の普及状況のみでは、それまでの経過がみえにくい。また保育施設の設置主体は、公立は都道府県・市町村、私立は法人や個人などであり²⁸、設置を担うのは都道府県よりも市町村、民間が多い。地域差の是正を検討するのであれば、市町村単位での実態を把握することが必要であったと考えられる。

2. 都道府県別にみる幼稚園・保育所の普及推移

一時点ではない幼稚園・保育所の普及推移を比較するため、幼稚園は1945年、保育所は1951年より、1980年までの各都道府県の施設数と幼児数をグラフ化した。経年変化を比べると、いくつかの類似した推移の様子がみてとれる。グラフに現れる特徴は1つにとどまらないため、すべてを型に当てはめることには無理をとまなう。しかし、あえて顕著な（とくに施設数にみられる）特徴によって分類を試みるならば、概ね以下の5種類に分けられる。各類型に該当する府県から、普及の背景を読みとることができる資料のある例について図とともに紹介していく（各図の府県名右の数字は分類項目の数字を示す）。

1) 幼稚園数と幼稚園児数が顕著に増加：東京・神奈川・静岡・大阪・兵庫・徳島・香川

先にふれたように都市部では幼稚園の普及が顕著な傾向にあった。公私別にみると東京や神奈川、大阪では私立が多い。大阪府²⁹の普及推移をみると、1950年代前半と1960年代後半以降に増加が進んでいる。戦後間もなくの普及は私立に支えられる面が大きかったが、高度成長期には私立のみならず公立の増設も目立つようになる。都市部では、用地確保の困難さから小学校の空教室を利用して公立幼稚園が増設される場合も少なくなかった。

徳島県³⁰では、戦前期より、小学校の同窓会や婦人会といった団体により小学校内に私立幼稚園が設立された。それらが公立移管となり、後の幼稚園発展に寄与する。小学校併設という設置形態が、地域住民にとっては市町村にも財政負担をかけずに熱意を満たすことにつながった。多くは1年保育で、2年保育の要望は強かったものの、保育所との関係で困難であった。戦前期の設置状況、設置形態、

背景にあった地域住民の姿勢、そうした歴史的経緯を考慮した行政側の教育政策方針などが、幼稚園普及の下支えとなっていた。

2) 幼稚園と保育所が足並みを揃えるように増加（本項目はさらに4つの傾向がみられた）

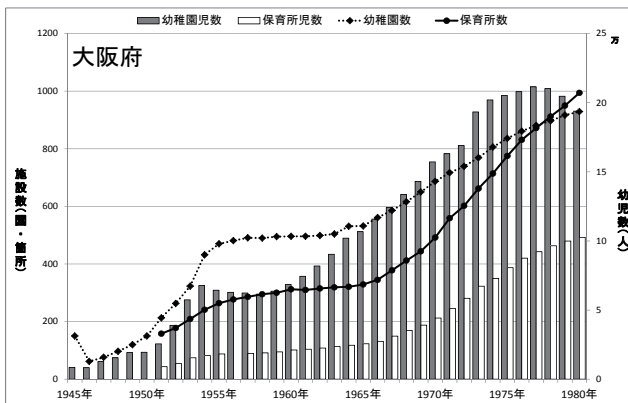
① 〈拮抗〉：茨城・埼玉・千葉・奈良・岡山・大分

埼玉県³¹は、1964年度にはじまる文部省の幼稚園振興計画を受けて、全市町村に1園以上新增設、人口1万人につき1園（120人規模）、設置者は市町村・学校法人、独立園舎・小中学校等に併設という方針を立て、幼稚園の普及を図った。実際の増加を支えたのは私立であり、財政事情から公立の設置は進まず、その点で地域間や教育内容面のアンバランスが問題となった。一方で、同時期は高度成長期にあたり、宅地開発による都市化、人口急増、就労女性の増加などを背景として保育所の必要性が高まり、その整備が市町村行政の緊要問題となって増設が進んだようである。

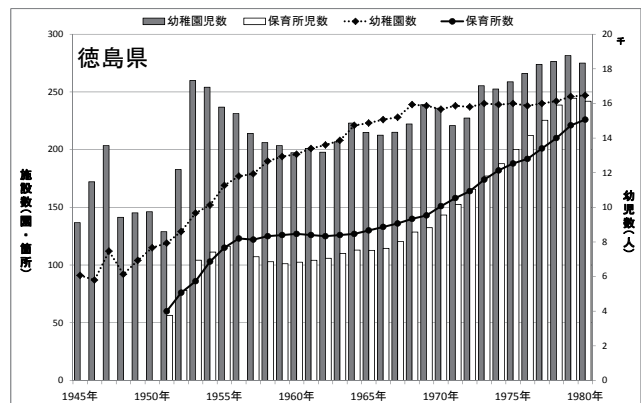
② 〈枝分れ〉：北海道・宮城・山形・福島・栃木・群馬

山形県³²では、1950年代に季節保育所の設置が進み、農村地区にはそれらを母体とする無認可保育所が設立されていく。1960年代以降、食糧、繊維、木材、木製品など「女子の就労割合が高い労働集約企業」の誘致が進み、「夫婦共稼ぎ世帯や夫婦雇用世帯」が増えていった。1971年には「農村地域工業導入促進法」が制定され、県内における農工団地の造成が本格化する。男性の出稼ぎ解消を主眼としたが、女性の就業促進にもつながった。その後高度成長期を迎えて都市部でも保育需要が増大し、国の保育所緊急整備計画が県内の「増設ブームにつながった」という。一方、「幼児教育への関心の高まりを反映して」幼稚園も普及していくものの、在園児の9割以上は私立が占め、未設

【図1】大阪府一)

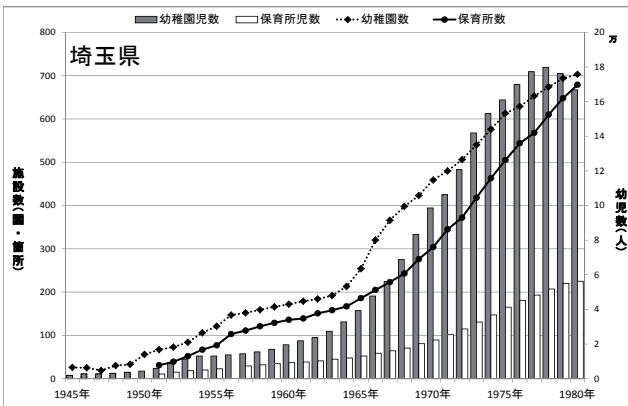


【図2】徳島県一)

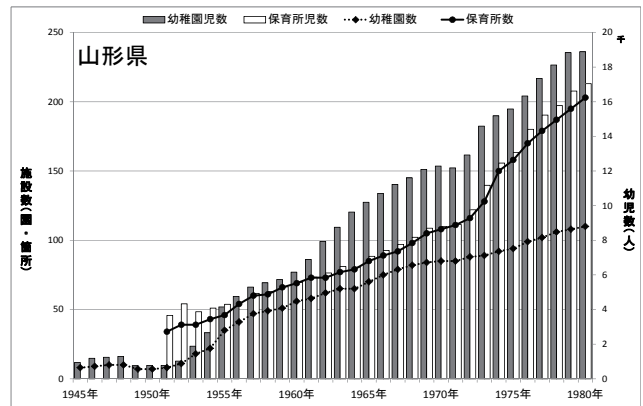


〈備考〉【図1】～【図9】は『文部省年報』、『学校基本調査報告書』、『社会福祉施設調査報告』各年により作成。1956年の都道府県別保育所見数は、資料に記載がないため不明とした。

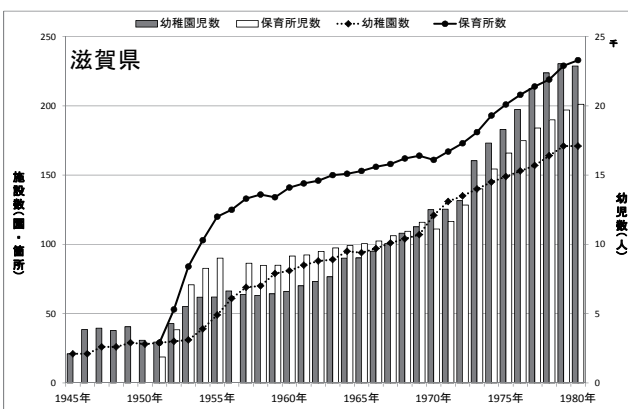
【図3】 埼玉県—2) ①



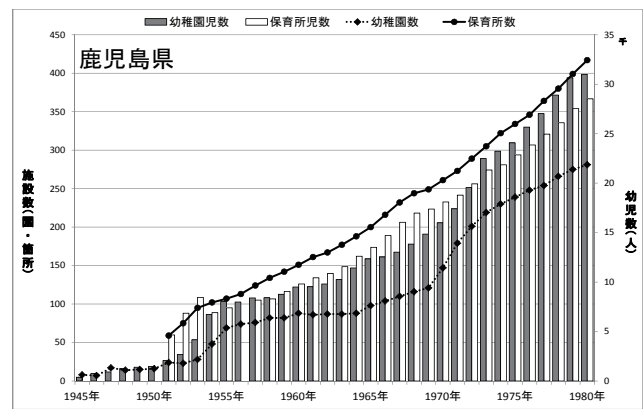
【図4】 山形県—2) ②



【図5】 滋賀県—2) ③



【図6】 鹿児島県—2) ④



置町村が少なくなかった。

③ 〈急増〉：滋賀・京都・山口・福岡・佐賀

滋賀県³³では、核家族化、共働き家庭の増加、幼児教育への関心の高まりといった社会情勢の変化から保育要求が高まっていた。県は児童福祉法施行以来、要保育児童数の把握を基とした保育所設置、適正配置を勧奨し、厚生省の方針に応じて、入所児童の2割以上は3歳未満児を入所させるよう市町村に行政指導してきた。他方、幼稚園は文部省の振興計画に沿って積極的な推進策を講じ、未設置町村の解消に努めたという。阪神地区のベッドタウン化なども背景となり、5歳児全入、4歳児希望入園を目処に就園奨励策や補助金制度を設けたことが影響して増加が進んだ。

④ 〈漸増〉：秋田・三重・長崎・鹿児島

鹿児島県³⁴は、1970年に「公立幼稚園拡充計画」を策定し、幼稚園の普及を図っている。しかし、既に私立幼稚園が各地の中心部に設置されており、公立は過疎化傾向の地域に新設された。一方、保育所については、厚生省の保育所緊急整備計画を受けて、県でも整備計画を策定する。保育所は右肩上がりに増加しており、計画を上回る水準であったが、増大する要保育児童をすべて受け入れるには追

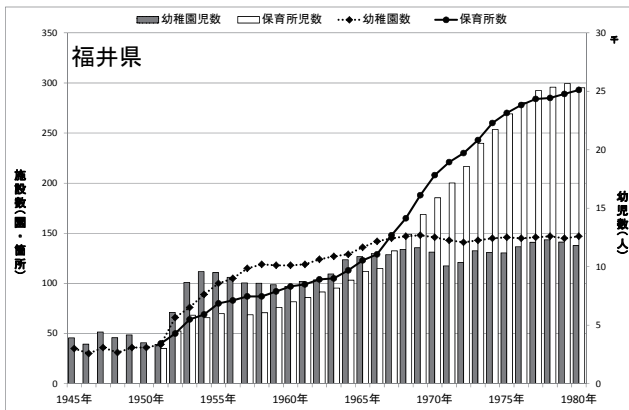
いつかなかった。市部には幼稚園中心／保育所中心／幼保拮抗などさまざまな普及状況がみられ、郡部の多くは保育所中心であった。

これらの道府県では、国の政策を受け、地域情勢に即して整備計画を打ち出していた。幼稚園・保育所それぞれの普及が図られた結果、各地域で多様な経過をたどりながらも、両施設が足並みを揃えるように増加したのではないかと考えられる。

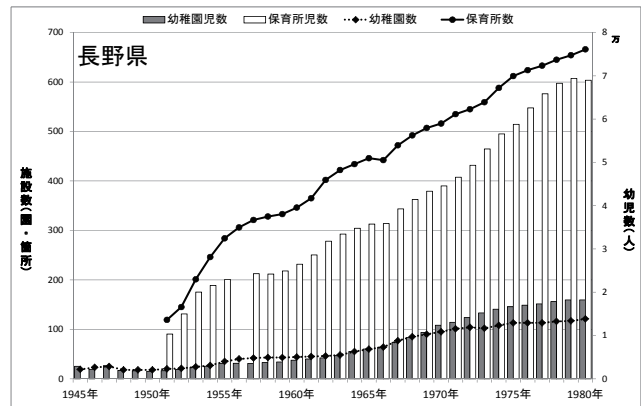
3) 幼稚園の普及が停滞し、保育所が上回る：福井・和歌山

福井県³⁵では、1950年代初頭にベビーブーム世代への幼児教育要求が高まったことを背景として、1960年代半ばまでに公立幼稚園の設置が相次ぎ、5歳児の幼稚園就園率は全国平均を上回る水準であった。さらに、文部省の幼稚園振興計画に基づいて県内でも整備が進み、その後は横ばい傾向となる。この停滞の要因には、保育所の建設が急速に進んだことが挙げられている。保育所普及には、「女性の就業者比率が全国でもっとも高い」という背景があり、1960年代から1970年代にかけて急速に増えていく。1972年の「福井県長期構想」では、1970年から開始した「健康な赤ちゃんづくり」運動をさらに進展させ、「保育施設

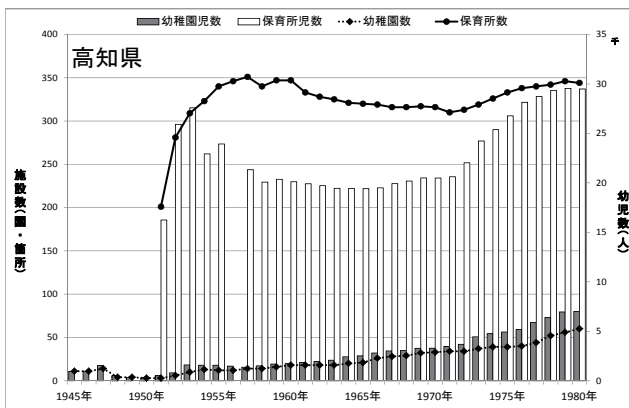
【図7】福井県—3)



【図8】長野県—4)



【図9】高知県—5)



の拡充強化、乳児保育の充実」が課題となっていた。

4) 保育所は漸増し、幼稚園は緩やかに増加：青森・新潟・富山・長野・熊本・宮崎

長野県³⁶における保育施設の普及については、次のような背景が指摘されている。全県が山岳地帯という地形的条件、冬は雪におおわれる気候条件が、「幼稚園のような比較的規模の大きな、かつ短時間保育を行なう等々の原則を持つ施設を作りにくくしていた」こと。農業を中心とする産業形態、県や市町村の財政事情から、保育所の設立が進んだこと。県の教育が「義務教育中心主義」であり、「就学前教育という点については決して先進県とは言えなかったという歴史的背景」の影響。すなわち、地理的条件とそれに影響を受ける産業形態、自治体の財政事情を主要因として、幼稚園普及は進まず保育所が漸増していったようである。

5) 戦後初期に保育所が急増：石川・山梨・岐阜・愛知・鳥取・島根・広島・愛媛・高知

高知県³⁷は「保育王国」と形容されるほど全国的にみ

て保育所の普及が著しい。第一次産業を中心とする高知県では伝統的な家族総働きのなかで乳幼児の生命を守り、「母親の就労と家族の生産活動、生活」が円滑になされるために保育所が必要とされた。その後、主として財政面の理由により減少傾向に転じるものの、産業構造の転換から、「家計を助けるため」に賃労働者として就労する女性が多数を占める趨勢にあり、働き続けていくために「保育施設」が不可欠であった。他方、1970年代には県が新設幼稚園に対して設備費を補助するなど、幼稚園設置を促す施策が講じられる。しかし、市部では私立が先に設立されており、郡部では保育所による全村保育という状況であったため、幼稚園の新設は多くの問題を抱えることになる。産業形態を反映して幼保二元体制のもとでは保育所でなければならず、先駆けて整備を進めた地域では、後発の幼稚園設置は低調であったようである。

都道府県別に比較すると、概して都市と農村で幼稚園と保育所の普及推移に傾向が分けられるものの、それでは区分しきれない面もある。また、就労女性の増加が保育所要求の増大につながり、実際に普及していく地域がある一方

で、同時期は「主婦化」³⁸が進んだ時期であることも看過できない。このほか、各自治体の施策、産業形態、家族形態、子育てに対する考え方など種々の要因が保育施設の普及に関わっていることも窺われる。これらは各地域で複雑に影響し合い、市町村間の地域差は必然的に生じ得るものと考えられる。

3. 1970年代半ばにおける市町村別にみる幼稚園・保育所の普及状況

本節では、都道府県別の比較ではおしなべて示される施設普及の地域差を、市町村別に示してみたい。幼稚園と保育所の規模は様でなく、施設数と幼児（定員）数とではいずれを指標とするかによって地域差の現れ方が異なる。とりわけ幼稚園については、在園児数が1桁の園から1,000人を超える園があり、その差は考慮を要する。今回は幼稚園と保育所双方の資料を得られた「施設数」について市町村別普及状況を示し、地域差の実態をみていく。本稿では、1975年10月1日現在の3,257市町村（東京都特別区は23区を1単位とした）を基準とし、幼稚園については1975年5月1日、保育所については1974年7月1日の時点における設置状況をとりあげた。幼稚園は「対象幼児人口（3～5歳児）100人に対する幼稚園数」、保育所は「対象幼児人口（0～6歳）100人に対する保育所数」を指標として普及状況を示す³⁹。

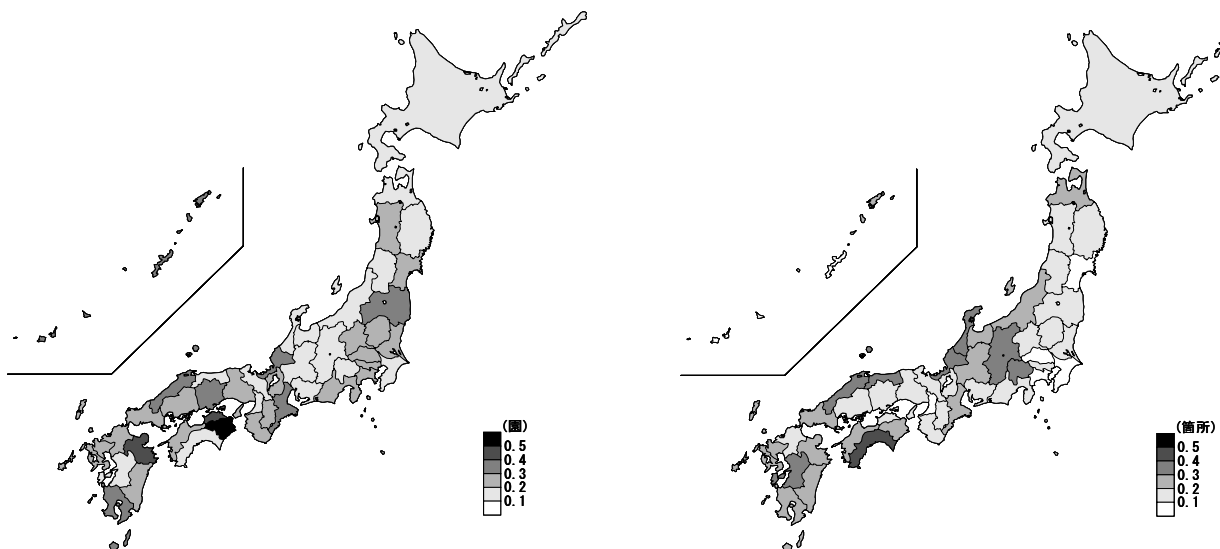
ここで、1970年代半ばという時期について簡単にふれておきたい。戦後日本における幼稚園・保育所の普及推移をみると、高度成長期を経て量的普及の面でピークにさし

かかる少し手前の時期にあたり、全国的にみれば保育施設が一定程度整備されていた。その間、幼稚園・保育所の普及状況については全国調査が複数回実施されており、地域間の偏在が是正すべき課題として捉えられて久しいといえる時期でもある。従って、理想的には、都道府県別市町村別を問わず、幼稚園・保育所の普及にみられる地域差は多少なりとも解消あるいは縮小されていてよいといえる。しかし、先に述べたように、1974年に行政管理庁が実施した行政監察の結果、翌1975年の「勧告」では、「市町村間の偏在」について問題はなら解決されていない実態が明らかにされた。そうした時点における全国の市町村別幼稚園・保育所普及状況を試みに示してみる。ただし、本稿における示し方は次のような限界を有しており、留意する必要がある。①幼稚園・保育所に通う区域は、必ずしも市町村を単位としないため、各施設が必ずしも市町村内の乳幼児を対象としているとはかぎらない。②各資料の調査時点が不統一のため、厳密な普及状況とはいえ参考値にとどまる。③原資料の誤植や筆者のデータ入力上のミスによって正確な値を示していないおそれがある（他資料を参照し正確な情報収集に努め、入力にも最大限注意を払った）。

まず、【図10】には1975年の幼稚園と1974年の保育所について都道府県別の設置状況を示した。両施設の設置状況は都道府県によって区々であったことが、この図からも明らかである。では、これらを市町村別に示すとどのような様相を呈するのであろうか。

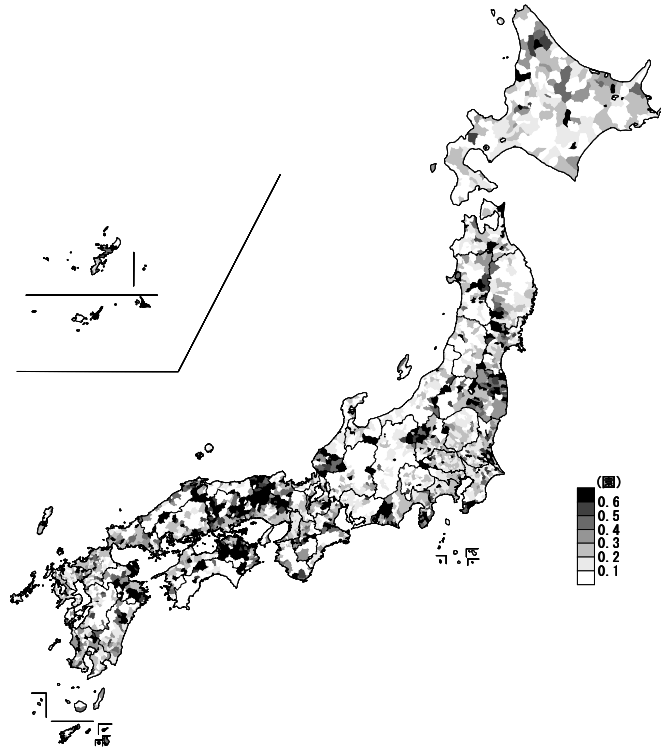
それを示したのが【図11】および【図12】である。一見してわかるように、1つの都道府県内でも市町村単位で幼稚園や保育所の普及程度は斑であり、よりいっそう細か

【図10】 都道府県別 対象人口100人に対する施設数（左：幼稚園、右：保育所）



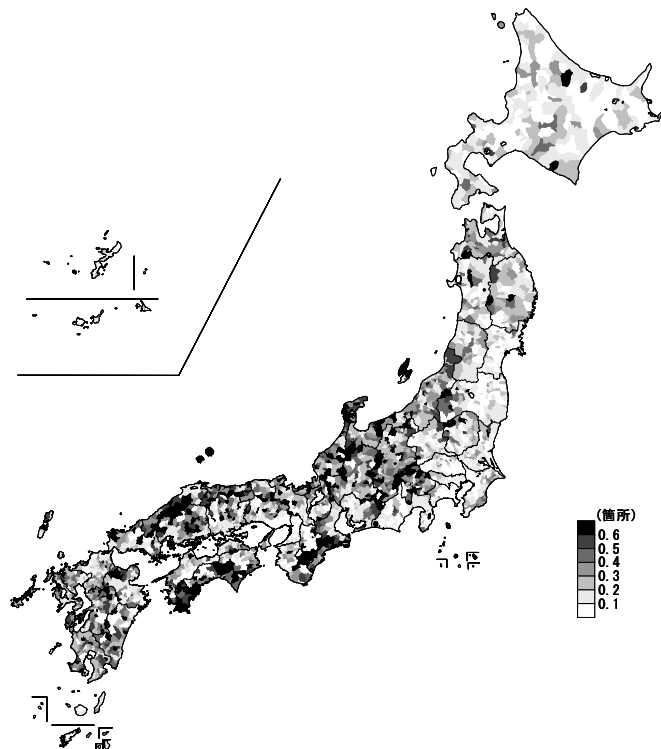
〈備考〉データは【図11】、【図12】のものと同じ。市町村ごとに計上したものを都道府県ごとにまとめた。

【図 11】 市町村別 幼稚園対象人口 100 人に対する幼稚園数（1975 年）



〈備考〉対象人口は、総理府統計局編刊『昭和 50 年 国勢調査報告』第 3 巻都道府県・市区町村編（47 分冊）、1977 年、1975 年 10 月 1 日現在。幼稚園統計は、文部省監修『全国学校総覧』昭和 51 年版、東京教育研究所、1975 年、949-1208 頁、各都道府県の「学校基本調査報告」、1975 年 5 月 1 日現在。

【図 12】 市町村別 保育所対象人口 100 人に対する保育所数（1974 年）



〈備考〉対象人口は、総理府統計局編刊『昭和 50 年 国勢調査報告』第 3 巻都道府県・市区町村編（47 分冊）、1977 年、1975 年 10 月 1 日現在。保育所数は、日本保育協会編刊『児童福祉施設一覽』保育所篇、1975 年、1974 年 7 月 1 日現在に編者が「補正を加えたもの」。

な地域差の様子がみてとれる。すなわち、都道府県単位で高い普及状況であっても県全体に浸透して普及しているとはかぎらず、反対に、都道府県単位では低い普及状況であっても、その内部では局所的に普及が進んでいるといえる地域もあることがわかる。

前出の森は、たとえば工業化と保育施設との関連について、幼稚園普及と工業化に正の相関、保育所入所希望と工業化に負の相関関係のあることを指摘している。保育所の制度的位置づけから工業地帯での普及も考えられ得るが「実態はその逆」であった⁴⁰。【図 12】ではそれを裏づけるように、京浜、中京、阪神、北九州をはじめとする大規模な工業地帯を貫く一帯で保育所は比較的普及していなかったことが窺われる。この点は、「工業化」の内実やそれと女性就労との関係を検討する必要があるであろう。また、北海道や東北各県において保育所の設置が少ない市町村もみられ、都市と農村の区分によって幼稚園と保育所の普及傾向を捉える点についても再考の余地があると考えられる。

おわりに

本稿では、戦後日本における幼稚園と保育所の統計資料をもとに、都道府県別にみる普及推移から一時点ではない普及のしかたに現れる地域差と、都道府県単位からさらに細分化した市町村別の施設設置状況を検討した。

都道府県別の普及推移を分類してみると、各時点における普及状況に地域差があるのみならず、そうした結果が出現するに至るまでの経緯にも地域差をともなっていたことが明らかとなった。同時に、ともに幼児を対象とする幼稚園と保育所の増え方は必ずしも一方向的、直線的ではないことも明示された。また、たとえ普及のしかたに類似性がみられたとしても、各地域では諸要因が複雑に影響し合っていたことが推察される。

さらに、市町村単位にみる施設設置状況の地域差について全体像を示したことは、地域差を捉えなおす基礎的作業になったと考える。ただし、市町村間における施設普及の地域差を視覚的に捉えたとはいえ、図示により見えるものと見えないものがあるという限界は否めず、今回示したのは地域差の一面に過ぎない。幼稚園児数や保育所定員数の状況を示せば厳密には異なる地域差が現れる。また、幼稚園や保育所は公私立設置主体別にみても地域差が現れるものの、本稿では十分に検討できなかった。そして、各地域ではどのような経緯で幼稚園と保育所が普及し、なぜ統計に示されるような地域差をともなうことになったのかといった実態を明らかにするには、やはり、地域に着目した事例研究が必要である。

戦後日本における幼稚園・保育所の普及とその地域差は、施設数、幼児数、公私立別、年齢別など、さまざまな観点から指摘されてきた。しかし、それらは、幼児や家庭に対する保育施設のあり方として是正を要する差と捉えられてきたにもかかわらず、さしたる改善をみることなく残り続けていく。このこと自体もまた何を意味しているのであろうか。今後も幼稚園と保育所が本格的に普及していく時期を中心に地域差の実態を追究していくなかで考えていきたい。

(注)

- 1 幼稚園は、文部科学省編『平成 22 年度 学校基本調査報告書』初等中等教育機関／専修学校・各種学校、日経印刷、2010 年、886-889 頁、各年 5 月 1 日現在。保育所は、全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』2011 年版、ちいさいなま社、2011 年、234 頁、1950 年は 6 月、1980 年は 10 月 1 日現在。
- 2 ここでは、年齢人口に占める幼稚園あるいは保育所の在籍者数の割合を示す。
- 3 文部省編刊『わが国の教育水準 昭和 34 年 11 月』1959 年、161 頁。
- 4 文部省大臣官房調査統計課『全国幼稚園・保育所の設置状況一昭和 51 年度「幼児教育関係施設の整備計画等に関する調査」一』ぎょうせい、1977 年、12 頁。
- 5 文部省編刊『昭和 28 年 わが国教育の現状—教育の機会均等を主として—』1953 年、39-42、381 頁。
- 6 日下あこ「保育所・幼稚園の建築計画的研究」1960 年度東京大学博士論文、3-21 頁（長倉康彦・船越徹・吉田あこ著『建築計画学 9 学校 II』丸善、1974 年、211-225 頁）。
- 7 浦辺史著『日本の保育問題』増補版、ミネルヴァ書房、1971 年（1963 年初版）、107-119 頁。
- 8 ここでの「幼稚園就園率」・「保育所在籍率」は、「市町村内所在の市町村立・私立小学校第 1 学年児童数」に占める「市町村内所在の市町村立・私立幼稚園修了者数」・「市町村内所在の市町村立・私立保育所において「5 歳児として 6 か月以上在籍」した幼児数」の割合をいう（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、16 頁および文部省大臣官房調査統計課編刊『幼児教育に関する実態調査 昭和 45 年度』1972 年、23 頁）。
- 9 岡田正章著『日本の保育制度』フレーベル館、1970 年、166-169 頁。岡田正章「I 総説」（日本保育学会編『保育ニードの地域性—保育学年報 1974 年版—』フレーベル館、1974 年、9-22 頁）。
- 10 岡田正章著『これからの保育所・幼稚園』全国社会福祉協議会、1976 年、260-263 頁。
- 11 同上書『これからの保育所・幼稚園』8 頁。
- 12 森林「V 就学前教育」177-178 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）。
- 13 同上「V 就学前教育」183、192 頁。
- 14 同上「V 就学前教育」195 頁。
- 15 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（7）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）。

- 高山は、「幼稚園就園率と保育所在籍率の両方を差す場合」に「就学率」と表記しており、それぞれの算出方法は次のとおりである。「幼稚園年齢別就園率」＝年齢別在園者数／該当年の小学校1年生入学者数×100、「保育年齢別在籍率」＝年齢別在籍者数／該当年の小学校1年生入学者数×100。
- 16 前掲書『幼児教育の普及状況 昭和41年度』。2歳以下の乳幼児のみを対象とする保育所は調査対象から除かれている(1頁)。
- 17 前掲書『日本の保育制度』166頁。
- 18 前掲書『幼児教育の普及状況 昭和41年度』16-20頁。
- 19 同上書『幼児教育の普及状況 昭和41年度』32頁。
- 20 「お粗末な幼児教育 文部省調べ」『朝日新聞』東京・朝刊、「まだ貧弱 幼児教育」『朝日新聞』大阪・朝刊、ともに1967年5月5日付。
- 21 前掲書『幼児教育に関する実態調査 昭和45年度』。1966年度と同じく、2歳以下の乳幼児のみを対象とする保育所は調査対象から除かれている(1頁)。
- 22 同上書『幼児教育に関する実態調査 昭和45年度』23頁。
- 23 岡田正章ほか編『戦後保育史』第2巻、フレーベル館、1980年、3-18、98-103、207-218頁。
- 24 26都府県の全市町村および北海道の62市町村、計1,773市町村を対象に、「全乳幼児に対する就学前の保育・教育の実態」調査を実施した。
- 25 「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」(1975年11月25日)(行政管理庁行政監察局編刊『行政監察年報 昭和50年度版』1976年、91-102頁)。
- 26 前掲書『全国幼稚園・保育所の設置状況』12-19頁。「該当年齢人口」に占める「幼稚園・保育所の在園(籍)者数」の割合が、「幼稚園在園率」、「保育所在籍率」として用いられている。
- 27 「デコボコどうする? 続くバラバラ行政」『朝日新聞』東京・朝刊、1977年10月18日付。記事では各年齢別の「幼稚園在園率」と「保育所在籍率」を総称して「就園率」と表記している。
- 28 前掲書『日本の保育制度』163頁。認可権者は、幼稚園は国立一文部省、都道府県・市町村立一都道府県教育委員会、私立一都道府県知事、保育所は公私立を通じてすべて都道府県知事である。
- 29 宮谷憲「大阪府下公私立幼稚園の現状と問題点」(大阪府私立幼稚園連盟編『幼児教育の現代化』明治図書、1971年、292-308頁)。大阪府企画部統計課編刊『大阪の学校統計』(昭和50年度学校基本調査報告書)、1976年、11-12頁。
- 30 米村佳樹「公立幼稚園王国」徳島県における幼保の現状と課題——その類型的考察——(日本保育学会編『保育所と幼稚園との関係—保育学年報1988年版—』フレーベル館、1988年、81-90頁)。
- 31 埼玉県編刊『新編埼玉県史』通史編7現代、1991年、947-951頁。
- 32 山形県編刊『山形県史』第7巻現代編下、2004年、378-382頁。『山形県の学校と児童生徒の保健』(学校基本調査結果報告書 学校保健統計調査結果報告書 昭和50年度)山形県企画部統計課、1976年、6-7頁。
- 33 滋賀県史編さん委員会編『滋賀県史 昭和編』第5巻社会厚生編、滋賀県、1981年、503-506頁。滋賀県史編さん委員会編『滋賀県史 昭和編』第6巻教育文化編、滋賀県、1985年、350-352頁。
- 34 鹿児島県編刊『鹿児島県史』第6巻下巻、2006年、491-493、594-598頁。
- 35 福井県編刊『福井県史』通史編6近現代2、765-766、889-890頁。
- 36 山田敏「長野県にみられる保育の歩み」61頁(日本保育学会編『郷土にみられる保育の歩み—保育学年報1976年版—』フレーベル館、1976年、47-62頁)。
- 37 太田素子・才賀敬・坂本耕平・鈴木敏子・藤本稔子著『地域を拓く保育 保育一元化と「保育王国」高知の未来』いかだ社、1981年、11-40、93-133頁。
- 38 落合恵美子著『21世紀家族へ(第3版)』有斐閣、2004年、18-25頁。
- 39 対象人口は、各市町村の0～6歳人口を把握し、調査時点(10月1日)を考慮して、幼稚園は「3歳人口の2分の1」、「4～5歳人口」、「6歳人口の2分の1」の和、保育所は「0歳人口の2分の1」、「1～5歳人口」、「6歳人口の2分の1」の和として算出した。
- 40 前掲「V 就学前教育」184-185、192-195頁。

The Spread of and Regional Disparities among Kindergartens and Day Nurseries in the Prefectures and Municipalities of Postwar Japan

Noriko MATSUSHIMA
(Human Developmental Sciences)

Although kindergartens and day nurseries rapidly proliferated in postwar Japan, their spread differed considerably across prefectures and municipalities. Few attempts were made to reduce these disparities, even though their presence was regarded as a crucial issue with regard to the postwar early childhood education policy. Previous studies describe inter-prefectural differences by using various factors such as the number of institutions, number of infants, enrolment rate of children aged three to five years in kindergartens or day nurseries, and the spread of public or private establishments. However, these studies did not examine the spread of such institutions at the prefecture level and the number of kindergartens and day nurseries per infant at the municipality level. Therefore, this paper attempts to fill this gap in the literature by analyzing statistical data and using graphs.

A classification of prefectures by the spread of kindergartens and day nurseries within them shows not only temporary regional disparities but also differences in the processes by which these institutions were established. Providing early childhood education and care is a complex process. Thus, I hypothesized that diverse factors such as industrial structure, family needs, and measures municipalities adopted to promote child development influenced the spread of kindergartens and day nurseries. In addition, a nation-wide comparison of the number of kindergartens and day nurseries per infants at the municipality level revealed obvious and complex regional disparities. In other words, even if the rate at which these institutions spread in a particular prefecture was high, this spread did not necessarily take place throughout the prefecture. If this rate was low for a particular prefecture, these institutions had been only partially established in some areas.

Keywords: regional disparities, kindergartens, day nurseries, prefecture, municipality