

# 1960～70年代前半の横浜市における市立幼稚園設置をめぐる議論

松 島 のり子

## Abstract

This study aims to examine the reason why municipal kindergartens were not established in Yokohama City during the 1960s and the early 1970s, when Ichio Asukata was the reformist mayor. It is strange that Yokohama, an ordinance-designated city, did not have a municipal kindergarten. Previous studies only pointed out this feature and the increase of private kindergartens in the city, without exploring the reasons.

Considering the stance of the municipal government regarding kindergartens and the discussion held in the city council on this topic, this research revealed the following three points. First, although citizens needed a municipal kindergarten, Yokohama City, where the population increased remarkably during this period, had to provide compulsory education to elementary and junior high school students. Second, Mayor Asukata gave priority to the establishment of day nurseries for working women. Third, Yokohama City paid subsidy to the association of private kindergartens and to the guardians of children attending private kindergartens instead of establishing municipal kindergartens, because private kindergartens had already developed.

Key words : municipal kindergartens, Yokohama City, Asukata Ichio, reformist municipal governments, city council

## はじめに

神奈川県横浜市は、2010年4月に全国最多を数えた待機児童が、2013年4月の時点で「ゼロ」になったと発表し、その後も独自の保育施策を進めたことで注目を集めた。かつて、戦後の高度成長期にも、横浜市では保育所の整備が進められてきた。同時期、それを上回って増加したのが幼稚園であった。ただし、横浜市には市立幼稚園が設けられていない。1975年5月の時点で、政令指定都市のなかでは唯一市立幼稚園がなく、一貫して設置されなかった点に特徴が認められる<sup>1</sup>。

戦後横浜市において、小学校入学者に占める幼稚園修了者の割合（幼稚園就園率）は高度成長期を通じて飛躍的に上昇し、「幼稚園に行くのは当たり前となっていった」<sup>2</sup>という。『横浜市教育史』には、専ら私立幼稚園によって市内の幼児教育が展開されてきたのは「横浜市立幼稚園が設置されなかったから」<sup>3</sup>であると言及されている。他方で保育所の増設が市の課題となるものの、戦災や接収により都市施設の整備が遅れ、「国からの補助金も不足しがちな保育所の整備は十分には進まなかった」<sup>4</sup>とされる。実際、

1960年代半ばまでは「公立七カ所時代」が続いた。しかし、国の施策や「横浜国際港都建設中期計画」を契機として、しだいに保育所の整備が進む。1972年以降には公立保育所を毎年10箇所建設する計画が実施に移された<sup>5</sup>。

市民の間で浸透していく幼稚園は私立に委ねるのみで、保育所の設置のように市の課題とはならなかったのか。先行研究の指摘は仮説として成り立ち得るが、市立幼稚園が設置されなかった経緯は詳らかでない。私立幼稚園の普及に加え、横浜市固有の事情に即した検討が必要である。

1970年代、横浜市の「幼児問題研究」に携った持田栄一は、市立幼稚園が設けられず「幼児教育のすべてを私立幼稚園に委ねている」ことは、「横浜市の幼児教育の重要な特色」であり、「掘り下げて検討されなければならない重要課題」と捉えていた。市立幼稚園の設置廃止を所管する市教育委員会は、「公立幼稚園が存在しないこととかかわって、幼児教育については、全くノータッチのまま」であり、「幼児教育を担当する部局」や「専門職員も置かれていない」状態であったという。そして、公立幼稚園の新設に対して、当時市当局は、「もっぱら財政上の困難——義務教育である小・中学校の拡充に追われ」ていることを理由に消極的な態度を堅持していたと指摘した<sup>6</sup>。このことは、本研究の課題を明らかにしていくうえで示唆的である。

今回の調査では、現在の市教委より当時の会議録はなく閲覧できないとの回答があり、市立幼稚園を所管する市教委の議論は把握に至らなかった。そのため、市政の動向や市会の議論を検討し、市立幼稚園が設置に至らなかった経緯を明らかにしていく。保育施設の設置は子どもが保育の機会を得られるかどうかに影響する。横浜市が市立幼稚園の設置を選ば（べ）なかった経緯の解明は、子どもに普く保育の機会を保障するにあたっての課題を明らかにすることにつながる。地域に委ねられた保育施設の普及の実態を、歴史的な観点から「掘り下げて検討」することで、戦後日本における保育制度（幼保二元体制）や保育政策が内包してきた課題を見出すことができると考えている。

横浜市では1974年6月に、持田のほか幼稚園や保育所の関係者などを擁した「横浜市幼児問題協議会」が発足する。公立幼稚園設置を含めて協議がなされており、市の幼児教育・保育政策上の画期であったと捉えられる。そこで、本稿では協議会発足前までを主たる対象時期とする。

## 1. 横浜市の地域概観

横浜市は神奈川県東部に位置する県庁所在地であり、幕末の開港以降貿易都市としての機能を有してきた。戦後は、市営埋立事業により臨海部へ工場が誘致され、重化学工業都市として高度成長を牽引した。1960年代以降、農村地域であった西部も都市化を遂げていく。

首都東京に隣接する地理的要因は、夜間人口が昼間人口を上回る事態を招き、「横浜都民」を急増させた<sup>7</sup>。人口増加は、六大都市（東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）のなかでも突出しており、1970年代にかけて、東京に次ぐ都市人口を抱えるに至った<sup>8</sup>。戦後の推移をみると、1946年に762,847人（166,252世帯）であった人口は、1956年に100万人、1968年に200万人を超え、1975年には2,621,771人（796,463世帯）と、急速に増え続けている。市内でも、周縁部に位置し農業地域であった港北、保土ヶ谷、戸塚、南の4区は、都市化・工業化・人口増加が著しかった。1969年10月1日、行政区再編成により、新たに緑、旭、瀬谷、港南の4区が誕生した<sup>9</sup>。

15歳以上の女性に占める就業者の割合は、1955年の32.0%から1965年の36.8%まで上昇し、以降36%前後を推移する。人口増加の著しさを考慮すれば、就業する女性もまた確実に増加していたといえる。しか

し、全国的には50%前後を推移するのと比べると女性就業率は平均を下回っていた<sup>10</sup>。1973年、市内で0～2歳の乳幼児をもつ母親を対象とした調査によれば、核家族が55.7%を占め、母親の86.4%は「もっぱら家事と育児」に従事していた<sup>11</sup>。

また、1963年の市長選挙で社会党公認の飛鳥田一雄<sup>12</sup>が当選し、革新市政が発足した。方針の一つに「子供を大切にす市政」を掲げ、市長就任後の市会において、「特に強調したい点は幼児教育」であり、「都市の急速な発展が家庭環境を著しく破壊しておる」という認識から、「特に就学前教育に力を入れてみたい」と述べた。「保育所の整備充実、民間社会福祉事業への援助をはかつて保育所というものをして本来的な使命である地域子供センターの役割をも発揮させるようにしたい」<sup>13</sup>と説明しており、保育所の整備を重視していたことが窺われる<sup>14</sup>。飛鳥田市政以前は「もっぱら産業経済基盤の整備を課題」としており、「子供を大切にす市政」を打ち出した意味は大きかったという<sup>15</sup>。



図1 横浜市行政区画図(1969年10月)

## 2. 保育施設の普及状況

【表1】には戦後横浜市における幼稚園・保育所の推移を示した。私立幼稚園は、1950年の施設数19園、園児数1,188人から、1960年には149園(7.8倍)、15,025人(12.6倍)、1970年にはさらに247園(13倍)、54,494人(45.9倍)と急増している(括弧内1950年対比)。「他の学校段階と比べても際立って顕著」<sup>16</sup>といわれるほど私立幼稚園が拡大する一方で、市立幼稚園は設置されなかった。表中の公立1園は、神奈川県立横浜幼稚園<sup>17</sup>である。保育所もまた私立が多くを占め、他都市と比べて「まだまだ低い」<sup>18</sup>整備状況であった。それでも、1965年に7箇所であった公立保育所は、その後10年間で62箇所(8.8倍)となり、施設数の増加と並ぶように公立保育所の幼児数は確実に増えていた。

## 3. 市立幼稚園の設置をめぐる

### (1) 戦前期に設けられた市立幼稚園の廃止と私立幼稚園の設立

横浜市立幼稚園の歴史は、戦前期に遡ることができる。市には3園の公立幼稚園があり、市立小学校附属幼稚園として保育を担っていた。しかし、それらはいずれも戦争を境に廃止となる。

横浜市公立幼稚園の嚆矢とされる横浜小学校附属幼稚園(中区)は、戦後校舎が接収され、1946年2月に横浜国民学校が吉田国民学校へ統合されたことで廃止された。1898(明治31)年開設の老松小学校附属幼稚園(中区)は、戦時中に校舎が市役所に転用され、戦後1947年4月に老松小が本町小へ統合されたことにより幼稚園も廃止となった。1934年5月、戸塚町立戸塚尋常高等小学校に併設された附属幼稚園(1939年～戸塚区)もまた、戦後間もなく廃止されたようである<sup>19</sup>。

このように、戦前の公立幼稚園は、戦後いずれも継承されなかった。一方で、横浜市は、1948年度から

【表1】 横浜市における幼稚園・保育所の推移（1950-1975年）

年	幼稚園数			幼稚園幼児数			保育所数			保育所幼児数		
	総数	公立	私立	総数	公立	私立	総数	公立	私立	総数	公立	私立
1950	20	1	19	1,233	45	1,188						
1951	27	1	26	1,732	45	1,687						
1952	33	1	32	3,109	45	3,064	56	4	52	6,505	272	6,233
1953	48	1	47	5,746	45	5,701	55	4	51	2,374	355	2,019
1954	76	1	75	7,344	45	7,299	55	4	51	2,436	200	2,236
1955	112	1	111	9,559	46	9,513	51	4	47	1,908	208	1,700
1956	125	1	124	9,744	53	9,691	61	7	54	1,967	335	1,632
1957	144	1	143	11,044	50	10,994	61	7	54	1,967	335	1,632
1958	147	1	146	11,855	50	11,805	61	7	54	1,993	331	1,662
1959	149	1	148	13,026	50	12,976	61	7	54	2,274	302	1,972
1960	150	1	149	15,075	50	15,025	60	7	53	3,116	327	2,789
1961	151	1	150	16,918	49	16,869	61	7	54	1,981	183	1,798
1962	154	1	153	19,162	50	19,112	60	7	53	3,387	315	3,072
1963	164	1	163	22,484	50	22,434	60	7	53	3,469	341	3,128
1964	177	1	176	26,673	50	26,623	61	7	54	3,738	325	3,413
1965	188	1	187	30,734	50	30,684	62	7	55	4,073	419	3,654
1966	196	1	195	34,625	49	34,576	70	13	57	4,592	709	3,883
1967	214	1	213	38,375	47	38,328	74	16	58	5,084	955	4,129
1968	224	1	223	42,189	50	42,139	76	18	58	5,465	1,173	4,292
1969	238	1	237	48,397	49	48,348	84	21	63	5,058	1,308	3,750
1970	248	1	247	54,543	49	54,494	92	25	67	7,020	1,599	5,421
1971	252	1	251	56,659	49	56,610	100	30	70	8,114	1,826	6,288
1972	260	1	259	62,797	46	62,751	105	34	71	9,152	2,144	7,008
1973	268	1	267	71,908	49	71,859	125	50	75	10,188	2,784	7,404
1974	289	1	288	75,719	45	75,674	128	52	76	11,888	3,307	8,581
1975	300	1	299	78,064	46	78,018	146	62	84	13,333	3,897	9,436

〈備考〉『横浜市統計書』各年により作成。数値が不明の場合は空欄とした。

注1 幼稚園は、1951年まで4月30日、1952年以降5月1日現在。

注2 保育所は、1952～1960年まで各年4月末、1961年以降3月末現在。

市立の新制高等学校6校を開校し、1949年度には市立経済専門学校と市立医学専門学校を母体として横浜市立大学を発足させている<sup>20</sup>。戦後間もなくの横浜市では、義務教育とそれに続く高等学校、大学の整備が図られたのであった。

戦後、市内の幼児教育要求は市民によって応えられていく。たとえば、後に横浜市幼稚園協会会長となる若月芳一（神奈川区）は、1950年6月に「香蘭保育園設立趣意書」<sup>21</sup>を作成し、設立者大柴武雄とともに、「子供の幸福の為に、生涯をさげんとする」気概をもって、戦前から取り組んできた「保育事業の再興」を図ろうとした。添付の「入園規則」では入園対象を「満二才より就学前の幼児」としながら、但し書きで「当分の間満三才以上の幼児」と限定している。保育所として認可を受けたかは定かでないが、設立計画書の設置位置は後の香蘭幼稚園と同じであり、同園は1954年2月1日に認可を受けた<sup>22</sup>。

また、1954年2月、宗教法人セブンスデーアドベンチスト教会横浜教会代表の柴田栄治（中区）は、「汚れに染まぬ純真な幼児を保護育成するための良い環境をつくること」を期し、小中高大の経営に加えて幼稚園を設置したいとして、神奈川県知事に「横浜三育幼稚園設置認可申請書」を提出した<sup>23</sup>。同園は1954年3月1日に認可を受けた。1955年1月には、奥津ミサヲ（南区）が、若桐幼稚園の設置認可を申請した<sup>24</sup>。人口の漸増や付近住民の「幼稚園設置の声」を受け、「風光明媚な屏風浦」や「富岳を望む高台」を「自

然環境に恵まれた健康地で幼児教育上最適地」であるとして幼児の教育を担おうとした。同園が認可を受けたのは1959年4月8日であった。これらを含め、戦後1950年代までに市内には120園を超える私立幼稚園が創設された。

## (2) 幼稚園振興政策と市立幼稚園設置をめぐる議論のはじまり

横浜市会において、市立幼稚園の設置をめぐる議論がみられ始めるのは、1960年代半ば、飛鳥田市政が発足して以降のことである。

1960～70年代は、国が幼稚園の量的拡大を企図した時期であった。1963年9月に文部省が発表した「幼稚園教育振興計画」は、「すべての幼児」が幼稚園教育を受けられるよう、その充実と普及を図ることを趣旨とした<sup>25</sup>。翌10月、文部省初等中等教育局長および厚生省児童局長が連名で通知した「幼稚園と保育所との関係について」<sup>26</sup>では、将来の「義務化」を見据えた幼稚園増設も期待されていた。さらに1971年6月には、中央教育審議会がいわゆる「四六答申」<sup>27</sup>を発表し、その趣旨に沿い、同年8月、文部省は「幼稚園教育振興計画要項」<sup>28</sup>を策定した。計画は、施設整備費補助金や「就園奨励費補助」の予算を計上するなど<sup>29</sup>、財政的裏づけを得て実施された。

こうしたなか、1963年9月の第3回定例会<sup>30</sup>では、岩本正夫議員（民社クラブ・神奈川区）<sup>31</sup>が、「子供を大切にする市政」の方針に関わって、私立幼稚園は多く保育所は少なく、旧市内に偏在している状況に対する具体策を尋ねた。飛鳥田市長は、「ただ保育所を設置するというだけではなしに、保育所の性格についても新しい考え方をださなければなるまい」と、保育所の教育的機能を重視する考えを示した。幼稚園の増設が私立によって進んでいるのに対し、保育所の整備は「足踏みの状態」にあることから、「親の労働や疾病貧困等によつて保育の十分な措置を受けていない子供への対策がいま非常に必要だ、緊急度を持つている」という判断のもと、「保育所に重点を置いていきたい」という考えであった。

1964年3月の第1回定例会<sup>32</sup>では、小浜新次議員（公明会横浜市議員団・西区）<sup>33</sup>が、市内に公立幼稚園が皆無であり、入園希望児が増えているにもかかわらず、「新設数はきわめて少なく、入園難の声はますます高まり、経費の高額と相まつて公立幼稚園の設立は市民多数の要望」であるとして見解を質している。市長は、幼稚園と保育所の「機能的な差異」を認めながらも、「保育所で幼稚園的な機能をかねていけるのではないだろうか」と考えていた。同じ予算を使うなら保育所に費やしたいと説明し、予算に余剰が生じたときには公立幼稚園についても「考えていきたい」と応じた。小浜議員は、1966年3月<sup>34</sup>にも、予算の余剰を待っていると「現状でいけば永久にできない」と懸念し、「公立幼稚園設立の意思」の有無を問いかけた。市立幼稚園が必要な理由に「幼稚園の義務化」の機運も挙げての質問であった。市長は、内部での議論の状況や財政事情にふれるとともに、「ある程度就学義務年限を下げていきたいという気持ち」を披瀝する。しかし、人口流入にともない「小学校を建設していくことすら非常に困難な段階において」は、あくまでも理想としての思いであった。

## (3) 「横浜国際港都建設総合計画」における市立幼稚園設置計画

横浜市は、「横浜国際港都建設法」<sup>35</sup>に基づき、横浜国際港都建設審議会に対して、1975年を目標年次とし、半井清市政下の1963年3月に「横浜国際港都総合基幹計画原案」、飛鳥田市政下の1965年4月に「横浜国際港都総合計画 福祉計画」を諮問した。飛鳥田市長によって「福祉計画」が追加されたことで、幼児教育も検討対象に含まれた。「素案」<sup>36</sup>の段階から具体的数値とともに計画が示され、新設の第8部会（教育及び文化）で審議された。「原案」では、文部省の振興計画や幼稚園義務化を期する動向に鑑み、次の

ような目標が立てられた。

現設置校177園中176園が私立であるため、義務制による公立幼稚園設置計画の促進にあつては、〔中略〕公、私間の調整諸問題の検討が必至であるが、本計画においてはこの点の検討は除外することとする。／小学校入学児童数の推移は昭和39年22,700人から昭和50年には37,000人と62%増と推定されるので、その全員の収容をはかるため、私立現在定員16,000人を目標年次には29,680人（83.3%）、公立7,320人（16.7%）を収容するものとして、公立幼稚園46園183学級を新設する必要がある。

計画達成目標

指 標	現況 39.4	50	
小学校入学児童数	22,686 人	37,000 人	1 園当り 46園×建物1,650㎡ 用地990 事業費 2,208,000千円 財源 { 国費 60,000 県費 1,074,000 市費 1,074,000
幼 稚 園 数	177 { 私 176 公 1	※ 私 262 公 47	
収 容 定 員	※ 16,110	※ 37,000	
( 収 容 率 )	(71%)	(100%)	
内 訳	{ 私 16,060 人 公 50	{ 私 29,680 (83.3%) 公 7,320 (16.7%)	

※幼稚園数は1園4学級、1学級40人編成として算出した。

収容数には2年保育児童は除いた<sup>37</sup>。

計画には、目標として「公立幼稚園46園183学級」の新設が明示され、事業費まで算出されていた。1964年5月現在、横浜市の幼稚園就園率は71.0%<sup>38</sup>であり、区によって差がみられたものの、市全体では既に幼稚園振興計画の目標を上回っていた。1963年度の保育満期による卒業生数は12,544人<sup>39</sup>となっており、市外の幼稚園に通っていた幼児も少なからずいたと推測される。市内には市民のニーズを満たすだけの幼稚園が充足しておらず、その整備は市の課題となり得るものであったと考えられる。しかし、目標年次までに要する公立幼稚園数は、私立幼稚園の増加を基準とし、小学校入学児童数推計に対する不足分によって算出された値であった。市が積極的に普及を図ろうとするものとはいいがたい。また、保育所で保育を受ける幼児や、市の特徴であった4歳入園<sup>40</sup>（2年保育）が考慮されず、公私立間の調整は検討から除外するという新設計画が、どれほど現実味をもって審議されたかは定かでない。

審議の過程では私立幼稚園や保育所との関係を考慮する必要に言及されながら<sup>41</sup>、具体策は提示されていない。1965年11月の答申では「特殊教育」の追加にふれており<sup>42</sup>、これを受けて策定された「横浜国際港都建設総合計画」では、「心身障害児」のための幼稚園・保育所を考慮することが加えられた<sup>43</sup>。その後、「横浜国際港都建設総合計画」が実施に移されるなか、「市立幼稚園の新設」は、市企画調整室において事業として採択されず、実現をみることはなかった<sup>44</sup>。

この間の市会でも、市立幼稚園の設置をめぐる議論が交わされてきた。1967年3月<sup>45</sup>には、横松宗一郎議員（横浜市議会公明党・鶴見区）が、幼稚園義務化論、入園希望児の急増、園費増額等の背景から、「公立幼稚園を各小学校に併設すべき」と提案し、「横浜国際港都建設総合計画」の内容も参照しながら公立幼稚園の必要を指摘した。しかし、市長は、小学校の空き教室を使用した幼稚園設置は、私立幼稚園側への配慮、地域偏在の発生、教育委員会での検討を要するといった理由から慎重を期した。同年5月の第1回臨時会<sup>46</sup>では、国分正二議員（日本共産党・鶴見区）が、幼稚園に対する考えを明示するよう求めた。市長は、保育所に「ベストを尽くしておりますので幼稚園については現在私たちはこれをつくるといふことは考えておりません」と、設置の意向はないことを断言している。翌1968年12月の第4回定例会<sup>47</sup>では、

1960～70年代前半の横浜市における市立幼稚園設置をめぐる議論

城台仙市議員（公明党・神奈川区）が、幼稚園の教育的効果、人口流入にともなう社会的要求、絶対数の不足や他都市との比較から、横浜市でも公立幼稚園が必要であると述べた。市長は「小・中学校施設の対策に全力投球」したいために、市立幼稚園の設置には着手できないと応じた。

（４）市民の公立幼稚園要求

飛鳥田市長の応答は、市民の声に対しても概ね変わることはなかった。

1967年、市民とのつながりを重視し、直接民主主義を主張する市長の念願叶って、「一万人市民集会」が開催される。選挙公約に掲げ、実施を提案してきたものの野党側から反対を受けていたため、「市長と市民の会」の自主的運営によって開催に至った<sup>48</sup>。その分科会では、神奈川区の女性から「公立の幼稚園がないため皆困っています。市立の幼稚園をつくることはできないでしょうか」という旨の発言があっ

【表２】横浜市における公立幼稚園設置を求める請願・陳情

番号	受理年月日	件名	請願・陳情者	結果要旨
陳情34	1966.06.14	特殊幼稚園（精薄幼児及び船上生活幼児）新設等について	堀内君子	1966.07.28 研究・検討
陳情147	1968.09.21	公立幼稚園設置等について	尾和瀬梅子	1968.10.16 新設は困難
請願 3	1969.05.27	公立幼稚園（港北区笹山団地）設置について	林治子	1969.06.07 不採択
請願 9	1969.09.08	公立幼稚園（笹山団地内）設置について	善治敬子 外2,450名	1969.11.12 不採択
陳情139	1969.11.01	公立幼稚園設置の予算化について	尾和瀬梅子	1969.12.08 趣旨に沿い難い
陳情123	1970.09.26	公立幼稚園（戸塚区小雀町地域）設置について	斎藤君子	1970.11.17 将来努力
陳情124	1970.09.26	公立幼稚園（金沢区八景自由が丘団地）設置について	本橋ひろ子	1970.11.17 将来努力
陳情165	1970.10.21	道路（港南区日野団地）の舗装・市バスの運行・教育保育対策並びに防犯灯・診療所の設置等について（関係部分）	長島久雄	1970.12.02 将来検討
陳情320	1971.02.26	公立幼稚園（保土ヶ谷区笹山団地）設置について	川上納富子	1971.03.09 将来検討
請願 7	1971.05.24	公立幼稚園（保土ヶ谷区笹山団地）設置について	加藤政義 外2,141名	1971.07.23 不採択
陳情123	1971.09.03	公立幼稚園（ひかりが丘団地）設置等について	大河原寿美子 外1,451名	1971.09.13 困難
陳情194	1971.10.08	公立幼稚園（港南区内）建設について	渡辺愛子	1971.11.16 幼稚園計画なし
陳情197	1971.10.08	緑区内に公立保育所・高校等の設置及び長津田構成病院の入院助産指定等について（関係部分）	坂本紀子	1971.11.16 幼稚園計画なし
請願17	1972.12.15	公立幼稚園設置について	後藤梢 外1,080名	1973.02.23 不採択
陳情396	1973.02.28	公立幼稚園設置並びに園児に対する援助について（関係部分）	北條順子	1973.03.26 趣旨に沿い難い
陳情180	1973.09.21	公立幼稚園設置並びに助成金について	尾和瀬梅子	1973.10.05 困難
陳情207	1973.09.29	日熊工機㈱開発計画（南区六ッ川）に伴う学校建設並びに幼稚園用地の確保について	赤岡綾子 外808名	1973.12.18 幼稚園設置の考えなし

（備考）「横浜市会会議録」各年各回版より該当する請願・陳情を抽出のうえ作成。

た<sup>49</sup>。他方では、「子供がいるために働きに出られない主婦が多いので、保育所をもっと増やしてほしい」（第一分科会・鶴見区 女性）、「働く者のために、保育所の増設をしてほしい」（第二分科会・港北区 女性）といった保育所を求める市民の声も見受けられる<sup>50</sup>。

市長の説明によれば、市政は過去の「歴史的事実の蓄積のうえ」にあり、「乏しい財政下」では「選択」を要するため、「子供を大切に市政」を方針としていても、「ある問題を切り捨てるということも必要」であるという<sup>51</sup>。乳幼児対象の施策としては、無料の育児相談や予防接種、「ちびっこ」広場・道路・プールなど遊び場づくりが講じられていた。二部授業やすし詰め教室解消に向けた敷地確保に「手いっぱい」の事情が述べられても、幼稚園の設置について言及されることはなかった。保育所については、増設に向けた土地確保のため、公団や県営住宅の建設時に土地の協力を求める積極策が示された<sup>52</sup>。

【表2】に示すとおり、1960～70年代前半にかけては、市民から公立幼稚園設置をめぐる請願・陳情が多数提出されている。こうした団地住民からの請願や市内各地からの陳情は、義務教育である小中学校建設のための財政負担の膨大さを理由として、趣旨に沿い難いあるいは将来の課題であるとして不採択となった。他方、横浜市幼稚園協会への補助金交付や保護者負担の軽減に関する陳情には、「趣旨に沿うよう努力する」、「今後の補助を考慮していきたい」など、善処する方向で応じられた。

## 4. 理由としての義務教育整備と補助金施策

### （1）義務教育の整備状況

戦後の横浜市で義務教育整備が急務であったのは事実である。1961年5月1日時点の市における小学校の二部授業実施状況は、児童数7,532人（5.3%）であり、六大都市のなかで突出していた<sup>53</sup>。さらに、「昭和三〇年代および四〇年代を通して、横浜市における教育の最大の焦点は、急激な人口増加にともなう学校の不足と、それに対処するための学校の増設であった」<sup>54</sup>という。教育行政上にとどまらず、市政上の大きな問題であった<sup>55</sup>。【表3】のとおり、戦後ベビーブームの波が過ぎ一時的に児童・生徒数が漸減する時期を経て、小学校は1960年代後半から、中学校は1970年代に入って、再び増加が加速する。10校前後の学校を新築する年もあり、「学校建設費は横浜市にとって最も大きな財政負担のひとつ」<sup>56</sup>であった。教育費も、1965年は55億3420万円（12.2%）、1970年は170億3743万円（16.5%）、1975年は460億2253万円（16.3%）と増え続け、歳出の一定程度を占めていた（括弧内は歳出に占める割合）。

こうした小中学校の増加も、人口や幼稚園の増加と同様に地域によって差があり、市周縁部の保土ヶ谷・旭、港北・緑、戸塚・瀬谷地域では激増した一方で、西、鶴見、神奈川、中区など中心部では「むしろ減少傾向にあった」<sup>57</sup>。

学校をはじめ、人口急増によって整備しなければならない公共施設は待ったなしで増えるのに対し、財源や土地の確保は容易でなかった。そのため、1968年9月より「横浜市宅地開発要綱」<sup>58</sup>を実施し、学校建設用地の買い上げについて開発業者に協力を求めた。また、学校建設事業の先行化と大型化を図るべく、1970年7月には「財団法人横浜市学校建設公社」を設立した<sup>59</sup>。民間資金を導入し、児童・生徒の推計数を見越して用地取得、校舎建設を行い、それを横浜市が買い取るという「横浜方式」が打ち立てられた。これらは、いかに財政が苦しくても、進めなければならない義務教育整備のために講じられた策であった。市立幼稚園の設置について議論されつつあった1960年代半ば以降、横浜市における小中学校整備は、他の時代、他の地域に例を見ないほど大きな課題となっていた。



【表3】 横浜市における小学校・中学校の推移（1950-1980年）

年度	小学校						中学校					
	学校数		学級数		児童数		学校数		学級数		生徒数	
1950	118	増減	2,371	増減	116,680	増減	75	増減	1,061	増減	51,109	増減
1955	148	30	3,005	634	144,179	27,499	79	4	1,437	376	68,145	17,036
1960	161	13	3,296	291	152,709	8,530	92	13	1,582	145	75,137	6,992
1965	168	7	3,352	56	139,384	-13,325	94	2	1,750	168	77,346	2,209
1970	196	28	4,643	1,291	183,880	44,496	102	8	1,775	25	73,594	-3,752
1975	252	56	6,386	1,743	245,513	61,633	115	13	2,356	581	96,911	23,317
1980	304	52	7,587	1,201	291,661	46,148	142	27	2,913	557	120,292	23,381

（備考）横浜市教育委員会事務局総務部調査課編『教育統計35年史』横浜市教育委員会、1984年により作成。

## （2）私立幼稚園に関する市の助成

先に述べたとおり、横浜市では私立幼稚園が著しく普及した。私立幼稚園の発展と振興を期し、1961年9月、市内の私立幼稚園156園によって横浜市幼稚園協会が発足する。市立幼稚園のない横浜市において、私立幼稚園の幼児教育を担う使命感はひときわ強いものであった。初代会長の金子馨は、市立幼稚園がないことは横浜市の一つの特色であり、市民の幼児教育がすべて私立幼稚園に任されていることを誇りとし、「就学前の幼児教育を私立の幼稚園で担当し、十分充実しているので公立幼稚園設置の必要を全然認めない」と考えていた<sup>60</sup>。公立幼稚園は不要という認識は園長の間でも共有され、園長研究会では「県、市、教育委員等に接触し理解に努め公立幼稚園設置の未然防止に心掛けること。」が討議内容に含まれることもあった<sup>61</sup>。

また、1972年には、当時の西山吉五郎会長が次のように記している。

本市では市立の幼稚園は一園もなく吾々私幼が全市の幼児教育を担当している現状であるから市民に信頼される幼稚園でなくてはならない。〔中略〕飛鳥田市長も幼児教育は吾々私幼に任せると言っ  
ていられるのでこれに充分応えられるだけの覚悟と実行を誓おうではないか。横浜全私幼関係者の奮  
起を望んで止まない<sup>62</sup>。

幼児教育について私立に委ねる方針を市長がもっていたことを、窺い知ることができる。それが市の方針であったことを示すように、横浜市が支出する私立幼稚園関係の補助金は、1970年代以降着実に拡充された。横浜市幼稚園協会は、結成翌年の1962年より市の助成金を受け始める。補助金増額運動にも取り組み、当初100万円であった助成金は年々増え、1970年500万、1972年1000万、1975年には2500万円まで増額された<sup>63</sup>。市内私立幼稚園の増加とともに加入園数も増え、組織として発展を遂げていく。このほか、私立幼稚園に関する補助金には、学校法人立幼稚園に対する「私立学校補助金」（1951年度～）があり、1972年には「私立幼稚園就園奨励補助金」（4、5歳児対象、所得制限あり）、1973年には「私立幼稚園児保護者負担軽減補助金」（全5歳児対象）が新たに設けられた。1974年度における市内私立幼稚園の入園料は平均30,117円、保育料（月額）は平均6,125円であった<sup>64</sup>。加えて、施設料や教材費等が必要となり、私立幼稚園の保護者負担は大きかった。同年度の県立幼稚園の入園料250円・保育料（月額）420円<sup>65</sup>と比較するとその差は歴然としている。1973年度から、全5歳児を対象とし年額2,000円で実施された「私立幼稚園児保護者負担軽減補助金」は、1974年度4,000円と倍になったものの、多くの保護者にとっては、1ヵ月分の保育料にも満たないほどささやかな補助であった。

### (3) 繰り返される市立幼稚園設置の議論

こうした経緯のなか、設置に至らない市立幼稚園をめぐる市会では議論が続けられた。1971年5月の臨時会<sup>66</sup>では、中島博佳議員（日本共産党・保土ヶ谷区）が、幼保一元化を展望し、市立幼稚園を「まず1つでも早くつくるのが肝心」として市長の考えを尋ねている。市長は、「保育所も幼稚園もというぐあいに総花的にいく限り私たちは目的を達成することができない」ため、「保育所に全力投球」する意向を示し、幼稚園については私立に「できるだけの援助をしていきたい」と応じた。同年9月<sup>67</sup>には、遠藤望議員（公明党・南区）が、国の幼稚園政策にも言及しながら、入園申込みで徹夜で並ぶ事態や保護者負担の高さも指摘し、公立幼稚園の新設が必要であると考えを述べた。このときは教育長が、義務教育の整備と5歳児就園率の高さを理由に設置は「困難」であると説明している。12月の定例会<sup>68</sup>で倉崎武二議員（日本共産党・鶴見区）が公立幼稚園の設立について見解を尋ねた際も、市長は保育所優先の方針と幼稚園協会への補助金について努力すると繰り返した。翌1972年3月の定例会<sup>69</sup>では、川口正英議員（自由民主党横浜市会議員団・瀬谷区）が、市の幼稚園施策が他都市に比べて乏しいため、今後も市政のなかで取り上げていくよう求めた。市長は、小中学校の用地や建設費が必要であり、限られた予算のなかでは「働く婦人ということを中心に考えてまいりまして、できる限り保育所に集中してみよう」という考えのもと、保育所を「選んだ、選択をせざるを得ない」状況であると答えた。

さらに、1973年3月の市会<sup>70</sup>では、関貞彦議員（自由民主党・磯子区）が、市立幼稚園や保育所の設置について尋ねたのに対し、市長は私立幼稚園の普及に言及したうえで、保育所のほうが「差し迫ってのニードがある」とし、ここでも「保育所に全力投球」の方針と、幼稚園への補助金支出を施策とすることで応じた。続いて榊原重正議員（公明党・保土ヶ谷区）が、幼稚園の建設について「保育所の増加がそれを補うことにはならない」と指摘したものの、市長は、関議員への答弁を了解するよう求めた。1974年3月の市会<sup>71</sup>では、瀬之間功議員（自由民主党・港南区）が、市中心部で空き教室が生じていたことから、将来的に「公立幼稚園を小学校と併設する考えはあるか」どうか尋ねた。市長は、「小中に追われているこの段階で幼稚園、公立幼稚園建設ということはなかなかむずかしい」とし、再三同じ議論を経てきたためか、「これはもう、ですから言いたくはないのでありますけれども、あえてそう申し上げておかざるを得ない」と続けている。

このように、市会において市立幼稚園の設置をめぐる議論は交わされ続けてきたものの、市長の答弁の論調に大きな変化がみられることはなく、同様のやりとりが繰り返されていた。

## おわりに

戦後横浜市では、戦前の市立幼稚園が継承されず、全国的に幼稚園が増え始める1950年代に市の施策として幼稚園設置には目を向けられなかった。その後も、市内の人口急増に対し、義務教育整備が課題であり続けていた。用地取得や学校建設に要する費用は市にとって強い「財政圧力」<sup>72</sup>となり、そのことは市立幼稚園の設置が市政の課題として選ばれない理由の一つとなった。

飛鳥田市長の「子供を大切に作る市政」における乳幼児対策は、育児相談や予防接種といった保健医療、公園やプールなどの遊び場づくり、幼稚園ではなく保育所の増設に力を注ぐものであった。同じく革新自治体として1967年に発足した美濃部亮吉都政は、保育問題にいち早く対応し、保育所の増設や0歳児保育の充実をはじめ、保育所保育に関する単独事業を実施してきた<sup>73</sup>。美濃部都政より先に発足した飛鳥田市

政でも、市長が当初から表明していたように、幼児教育・就学前教育としては、保育所の教育的役割を充実させることを含意しながら、その整備が進められた。ともに保育所施策を強調し、実際に保育所を増設してきた点は、革新自治体における施策の結果として捉えることができる。そして、横浜市では、私立幼稚園の普及を受け、横浜市幼稚園協会への助成金をはじめとする財政支出を、市立幼稚園の設置が困難であった市の幼児教育施策としたのであった。

1960年代半ばから70年代前半にかけて、市会では、さまざまな立場の議員から市立幼稚園の設置めぐって質問がなされてきた。1965年には、「横浜国際港都建設総合計画」において市立幼稚園の設置が盛り込まれ、市民からは公立幼稚園を求める請願・陳情が少なからず寄せられた。こうした市立幼稚園の必要性を主張する声に対し、飛鳥田市長は義務教育整備、保育所優先、補助金拡充のいずれかを内容とする応答を繰り返してきた。幼保二元体制のもと、横浜市政においては、義務教育でない幼稚園設置の優先度が高まることはなかった。市民から必要とする声があったとしても、市立幼稚園の設置を施策として選ぶことはなかった。小中学校の整備を進め、保育所の増設を図り、幼稚園については私立幼稚園の普及発展に委ねてきたのであった。

こうした経緯も経て、1974年6月に「横浜市幼児問題協議会」が設けられている。市立幼稚園設置を含め、市の幼児教育・保育をめぐる議論や施策の経過は、稿を改めて追究することとしたい。

#### 註

- 1 県庁所在地で公立幼稚園のない市には青森、秋田、山形、金沢、高知、鹿児島があり、横浜市と同様に県立幼稚園のみを有する市には、宇都宮、浦和（現さいたま）、長野、鳥取がある（文部省監修『全国学校総覧』1976年版、東京教育研究所、1975年、949-1208頁）。
- 2 横浜市総務局市史編集室編『横浜市史Ⅱ』第三卷(下)、横浜市、2003年、709頁。
- 3 横浜市教育委員会編刊『横浜市教育史』下巻、1978年、785頁。
- 4 前掲書『横浜市史Ⅱ』第三卷(下)、710頁。
- 5 白峰学園保育センター編『保育の社会史——神奈川近代の記録』筑摩書房、1987年、268-270頁。
- 6 持田栄一「横浜市における幼児教育の改革と振興計画—その現状と市民の要求」49、60、128頁（『横浜市幼児問題研究報告書』横浜市総務局行政部私学助成担当、1977年6月）。
- 7 高村直助著『都市横浜の半世紀 震災復興から高度成長まで』有鄰堂、2006年、248-252頁。
- 8 横浜市総務局市史編集室編『横浜市史Ⅱ』第三卷(上)、横浜市、2002年、182-202、280-289頁。
- 9 横浜市役所『横浜市行政区再編成の記録』1970年、総務局「まえがき」。
- 10 総理府統計局編刊『国勢調査報告』都道府県編（神奈川県）各年版。
- 11 横浜市教育委員会『乳・幼児家庭教育に関する調査』横浜市教育委員会社会教育課、1973年、7頁。
- 12 飛鳥田一雄（あすかたいちお 1915-1990）。弁護士、横浜市議、神奈川県議、衆議院議員を経て、1963年4月から1978年3月まで横浜市長を4期務める。1977年12月、日本社会党委員長に選出。
- 13 「横浜市政会第3回定例会会議録（第16号）」[1963.09.18] 518頁。以下、市会会議録は資料名、号数を略記する。
- 14 日本児童文学者協会のインタビュー「子どもと市政」においても、飛鳥田市長は、乳児・幼児の施策に育児相談券配布、予防注射無料化、保育所増設を挙げ、幼稚園には言及していない（日本児童文学者協会編『日本児童文学』第10巻第9号、宣協社、1964年9月、5-13頁）。
- 15 前掲持田「横浜市における幼児教育の改革と振興計画」44-48頁。
- 16 前掲書『横浜市史Ⅱ』第三卷(下)、700頁。
- 17 1949年4月、神奈川県立横浜第一女子高等学校（1950年4月～横浜平沼高等学校）に併置され、1990年の閉園まで41年間続いた。

- 18 総務局行政部統計課長 佐藤彌之介編集責任『図説 横浜のすがた～10大都市の比較より～』横浜市、1977年、61頁。
- 19 横浜市教育委員会事務局総務部調査課編『教育統計35年史』横浜市教育委員会、1984年、466-467頁。横浜市教育委員会編刊『横浜市学校沿革誌』1957年、424-429、473-476頁。前掲書『横浜市史Ⅱ』第二巻(下)、583-584頁。
- 20 前掲書『横浜市史Ⅱ』第二巻(下)、593頁。
- 21 「香蘭保育園設立趣意書」[1950.06.05] (山室宗作家資料、資料No.3405、横浜市史資料室蔵)。
- 22 以下認可年月日は、十周年記念誌編集委員会編『10周年記念誌』社団法人横浜市幼稚園協会、1970年より。
- 23 「横浜三育幼稚園設置認可申請書」[1954.02.15] (安室吉弥家文書、資料No.975-1、横浜市史資料室蔵)。
- 24 「若桐幼稚園設置認可申請書」[1955.01.08] (安室吉弥家文書、資料No.975-4、横浜市史資料室蔵)。
- 25 「幼稚園振興計画(七ヶ年計画)」[1963.09.12] (池田祥子・友松諦道編著『保育制度改革構想』栄光教育文化研究所、1997年、155-156頁)。
- 26 「幼稚園と保育所との関係について」(1963年10月28日文初初第400号・児発第1046号)。
- 27 中央教育審議会「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)」[1971.06.11]。
- 28 初中局初等教育課「幼稚園教育振興十年計画について」『文部時報』第1132号、帝国地方行政学会、1971年10月、25-30頁。
- 29 初等中等教育局幼稚園教育課「(資料) 幼稚園教育をめぐる諸問題」『文部時報』第1140号、1972年6月、56-60頁。
- 30 「市会3定(17)」[1963.09.20] 586-596頁。
- 31 1966年4月1日、民主社会党横浜市議員団に改称。以下、議員の会派および選出区の情報は、横浜市百年史刊行委員会編刊『横浜市の百年(資料編)』1989年による。初出以外は適宜略記する。
- 32 「市会1定(4)」[1964.03.06] 455、477-478頁。
- 33 1964年11月17日、横浜市議会公明党に改称。1967年1月7日、辞職。
- 34 「市会1定(4)」[1966.03.05] 355-356、381頁。
- 35 「横浜国際港都建設法」(1950年10月21日法律第248号)。
- 36 横浜市『横浜国際港都建設総合計画 福祉計画(素案)』1964年10月。
- 37 横浜市『横浜国際港都建設総合計画 福祉計画(原案)』1965年4月、85-86頁。「／」は、原資料の改行箇所を示す。
- 38 小学校入学児童数22,686人のうち幼稚園修了者数16,110人。鶴見66.6、神奈川73.8、西72.0(県立を除く)、中78.2、南65.5、保土ヶ谷81.3、磯子77.7、金沢59.7、港北68.1、戸塚68.2(前掲書『横浜国際港都建設総合計画 福祉計画(素案)』「教育文化」24頁)。
- 39 『第43回横浜市統計書』横浜市役所、1965年、317頁。
- 40 前掲書『横浜市史Ⅱ』第三巻(下)、713頁。
- 41 「横浜国際港都建設審議会第8部会(第1回)議事録」[1965.06.15]、「同(第3回)議事録」[1965.07.30](横浜市計画局総務部総合企画課編刊『横浜国際港都建設審議会議事録』1965年)。第8部会は以下の7名であった。神名勉聡(横浜市社会教育委員長)、田中正司(横浜市立大学商学部助教授)、榎幸雄(横浜市立大学文学部助教授)、小黒聡(フェリス女学院短期大学教授)、高橋四郎(YMCA総主事)、内田吉郎(横浜市立中学校校長会長)、菅井栄一郎(神奈川県教育長)。
- 42 横浜国際港都建設審議会『横浜国際港都建設総合計画(建設計画・福祉計画)(案)に対する答申書』[1965.11.30] 107頁。
- 43 『横浜国際港都建設総合計画'65-'75』横浜市計画局総務部総合企画課、1966年、108頁。
- 44 横浜市企画調整室「横浜国際港都建設中期計画(1969～1973)資料」1969年、No.7、No.43。不採択の理由は記載されていない。
- 45 「市会1定(2)」[1967.03.01] 439-440、444-445、452、456-457頁。

1960～70年代前半の横浜市における市立幼稚園設置をめぐる議論

- 46 「市会 1 臨(10)」[1967.05.27] 255、268-269頁。
- 47 「市会 4 定(16)」[1968.12.19] 330-331、336頁。
- 48 前掲書『横浜市史Ⅱ』第三卷(上)、59-60頁。
- 49 一万人市民集会実行委員会代表 市長と市民の会会長北村清之助編刊『一万人市民集会』1967年、11-12頁、「第一分科会〈教育文化と家庭生活の問題〉」[1967.09.23 於・神奈川県労働福祉センター]。
- 50 前掲書『一万人市民集会』12、22頁。「第二分科会〈市民の健康と福祉を守るために〉」[1967.09.30 於・電業会館]。
- 51 前掲書『一万人市民集会』(第一分科会) 16-17頁。
- 52 前掲書『一万人市民集会』(第二分科会) 22-24頁。
- 53 東京4,006人(0.6%)、名古屋1,694人(1.1%)、大阪1,074人(0.4%) (六大都市教育委員会事務局調査統計主管課編刊『六大都市教育統計資料の比較』1961年、3頁)。
- 54 横浜市教育委員会編刊『横浜市学校沿革誌』1976年、2頁。
- 55 鳴海正泰著『都市変革の思想と方法』れんが書房、1972年、342頁。
- 56 前掲書『横浜市史Ⅱ』第三卷(下)、701頁。
- 57 前掲書『横浜市史Ⅱ』第三卷(下)、710頁。
- 58 横浜市編刊『横浜市宅地開発要綱』1968年8月。
- 59 横浜市企画調整室都市科学研究室編刊『横浜と私 市民生活白書』1971年、217-229頁。前掲書『横浜市学校沿革誌』1976年、27-28頁。
- 60 神奈川県連会長金子馨「協力を望む」横浜市幼稚園協会『浜私幼会報』第4号、1964年6月15日、2頁(公益社団法人横浜市幼稚園協会蔵)。以下、『浜私幼』とし、号数、発行年月日を略記する。
- 61 「真剣だった第二回園長研究会」『浜私幼』3 [1964.01.25] 2頁。
- 62 西山吉五郎「本市私幼の進むべき道」『浜私幼』28 [1972.07.10] 1頁。
- 63 前掲書『10周年記念誌』16-20頁。20周年記念誌編集委員会編『20周年記念誌』社団法人横浜市幼稚園協会、1980年、16-17頁。
- 64 横浜市幼児問題協議会『横浜市における幼児の教育と福祉の基本的な考え方について』1975年5月、28頁(横浜市史資料室蔵)。
- 65 記念誌編集委員会編『神奈川県立横浜幼稚園「四十一年史」』1990年、69頁。
- 66 「市会 1 臨(8)」[1971.05.26] 313、324頁。
- 67 「市会 3 定(13)」[1971.09.18] 560-561、566頁。
- 68 「市会 4 定(18)」[1971.12.11] 785-797頁。
- 69 「市会 1 定(5)」[1972.03.06] 356-358、368-369頁。
- 70 「市会 1 定(5)」[1973.03.06] 615-635、638-659頁。
- 71 「市会 1 定(5)」[1974.03.06] 578-585頁。
- 72 前掲書『都市変革の思想と方法』343頁。
- 73 穴戸健夫編『児童問題講座 第5巻 保育問題』ミネルヴァ書房、1975年、219-261頁、上坪陽執筆箇所。岡田正章ほか編『戦後保育史』第二巻、フレーベル館、1980年、261-281頁、寺脇隆夫執筆箇所。近江宣彦・天野マキ「東京都美濃部都政下の保育政策に関する予備的考察」(東洋大学『児童相談研究』第18号、1999年、69-82頁)。近江宣彦「東京都美濃部都政における保育政策に関する先行研究の検討」(長崎純心大学『純心人文研究』第9号、2003年、55-71頁)。