

# 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

The Review of Research on the Official Notice from the Ministry of Education and the Ministry of Health and Welfare in 1963, "Relationship between kindergartens and day nurseries."

松島 のり子 (Matsushima Noriko)

## 要 旨

本稿では、1963年10月の「幼稚園と保育所との関係について（通知）」に関する先行研究を検討し、その到達点と課題を明らかにした。

まず、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」の行政法上の位置づけや内容を概観した。そのうえで、先行研究をみていくと、文部省・厚生省における通史では「通知」が出された事実や概要を把握することができる。保育・幼児教育学関連の文献や論文では、幼稚園振興の文脈や、幼稚園と保育所をめぐる一元化論の文脈で「通知」が位置づけられていた。また、「通知」の内容から、とくに保育所における教育を「幼稚園教育要領」に準拠させることについて着目される場合もあった。

「通知」の内容が複数の項目を含むため、論じられ方は様でない。現段階では、全国的な動向や政策の結果は断片的に明らかにされてきているものの、「通知」の作成をめぐる人間関係も含めた過程、通知された内容に関する詳細な分析、各地域や保育関係者の間での受けとめ方など、未解明の点がある。こんにち、そしてこれからの幼稚園と保育所の関係や保育施設のあり方等を考えていくうえでも、先行研究が残した課題について、実証的に明らかにする余地がある。

## はじめに

本稿の目的は、1963（昭和38）年10月に文部省初等中等教育局と厚生省児童局の両局長が連名で出した「幼稚園と保育所との関係について（通知）」に関する先行研究を整理し、研究動向を把握するとともに、その到達点と課題を明らかにすることである。

幼児期の保育<sup>1</sup>を担う施設として、日本では幼稚園と保育所の二つが代表的である。戦後日本において、幼稚園は学校教育法、保育所は児童福祉法に規定され、それぞれ異なるものとして制度化された。幼保二元体制のもとで、両施設は地域差をとまなないながら普及していく<sup>2</sup>。近年の統計によると、幼稚園数は10,474園（国立49、公立3,737、私立6,688：2018年5月1日現在）<sup>3</sup>、保育所数は22,926箇所（公営7,951、私営14,975：2017年10月1日現在）<sup>4</sup>となっている。幼稚園と保育所に加えて、2006年には新たな保育施設の一つとして「認定こども園」制度が発足した。2015年の「子ども・子育て支援新制度」実施により、「幼保連携型認定こども園」が単一の施設として制度化された。2006年の制度発足後、「認定こども園」の普

及は緩やかに進んできたものの、「新制度」実施以降は年間約1,000園ずつ増えており、2019年には7,208園（公立1,138、私立6,070：2019年4月1日現在）を数えるに至っている<sup>5</sup>。幼稚園と保育所に加えて、日本における代表的な保育施設として定着しつつある。

幼稚園、保育所および認定こども園は、現行の制度上それぞれ異なる位置づけでありながらも、幼児の保育・教育を担っていることは相違ないといつて差し支えないであろう。こうした認識が政策的にも一般的にも定着してきている証左の一つとして、2019年10月より実施された「幼児教育・保育の無償化」の対象に、幼稚園、保育所、認定こども園の三施設（さらには地域型保育や認可外保育施設）が含まれていることを挙げることができる<sup>6</sup>。

しかし、明治期の創設以来、日本において代表的な保育施設として普及してきた幼稚園と保育所の関係には、一筋縄ではない経緯がある。現在もなお幼保二元体制を維持し続けている幼稚園と保育所のあり方には、少なからず両施設をめぐる日本固有の歴史的背景が関わっていると考えられる。そこで着目したいのが、今から半世紀以上前の1963年に出された「幼稚園と保育所との関係について（通知）」である。

着目する最大の理由は、この行政文書が、こんにちに至るまでの幼稚園と保育所のあり方を規定しており、影響力を有していると考えられるからである。「通知」後の動向に関わって一例を挙げれば、「通知」の一項目として、「保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当当年令の幼児のみを対象とすること」という記述が含まれている。この内容自体に議論がなされてきたことは後述するが、「通知」が出された翌年、1964年には保育内容の基準となる「幼稚園教育要領」（1956年作成）が改訂・告示され、さらに1965年には「保育所保育指針」が公表、通知された。以降、「幼稚園教育要領」改訂の翌年に「保育所保育指針」が改訂（定）されるようになり、2008年からは同時改訂（定）となっている<sup>7</sup>。

このことに限らず、1963年の「幼稚園と保育所との関係について（通知）」は、日本の幼稚園と保育所との関係を考えるうえで、また、これから先の幼稚園と保育所をはじめとする保育施設のあり方を展望するうえで、重要な意義をもっている可能性がある。従って、本稿では、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」に関する研究の第一段階として、先行研究の整理・検討をとおして、これまでの研究の到達点と課題を明らかにし、今後の研究の基盤としたい。

## 1. 「幼稚園と保育所との関係について（通知）」の概観

### (1) 行政行為としての「通知」と「通達」

本研究で着目する「幼稚園と保育所との関係について（通知）」に関して、まず、通知の行政法上における位置づけを確認しておきたい。

辞典等による「通知」の説明をみていくと、「一定の事実、処分又は意思を特定の相手方に知らせること」<sup>8</sup>、「行政庁が、ある事項を、特定の又は不特定多数の人に知らせる行為」<sup>9</sup>、「通達の出せない相手に対して「従ってほしい」という気持ちを込めて出すもの」<sup>10</sup>と記されている。

他方、通知に類似するものとして「通達」がある。通達については、国家行政組織法<sup>11</sup>第14条第2項に「各省大臣、各委員会及び各庁の長官は、その機関の所掌事務について、命令又は示達をするため、所管の諸機関及び職員に対し、訓令又は通達を発することができる」と規定されている。通知と同様に辞典等を参照すると、通達は、「上級行政機関が下級行政機関に対して命令又は示達するための一形式とされている。〔中略〕法令の解釈・運用を指示する等主として職務運営上の細目的事項を内容としている」<sup>12</sup>、「各

大臣、各委員会・各庁の長がその所掌事務に関して、所管の諸機関や職員に示達する形式の一種<sup>13</sup>、「法令の解釈や運用の留意点などの内容が盛り込まれ〔中略〕行政内部に向けられたものであり、命令的な要素が加わる」<sup>14</sup>といった説明がなされている。

通知と通達は異なるものである。しかし、辞典類における通達の説明のなかで、「上位の行政機関（例えば大臣）の代わりにその補助機関（例えば事務次官または局長）が代理して通達（通知）を発することがあるが、これを一般に「依命通達（通知）」という<sup>15</sup>と述べられるように、通知と通達と同義に近いかたちで用いられている場合もある。そのためか、教育学関連の辞書のなかには、「〔通達は——引用者注〕通知と本質的な差異はない」<sup>16</sup>、「〔通達・通知・通牒は——引用者注〕名称は異なるが、同じものである」<sup>17</sup>など、通知と通達を同一視した、正確とはいえない記述がみられる。

本稿で取りあげる「幼稚園と保育所との関係について（通知）」は、表題に「（通知）」と記載されている。しかし、たとえば『文部行政資料』では「（通知）」が省略されていたり<sup>18</sup>、「（通知）」を含めた表題となっても、「文部省の重要通達」の一つとして<sup>19</sup>、あるいは「文部／厚生両省共同通達について」<sup>20</sup>のなかで掲載されていたりする。

このように判然としないところが残るものの、現段階では「幼稚園と保育所との関係について（通知）」を「通知」として捉えることとしたい。その理由は二つある。一つは、表題に「（通知）」と記載されていることである。1963年前後の時期に実際に発出されたいくつかの通達をみると、「幼稚園設置基準の一部を改正する省令の制定について（通達）」<sup>21</sup>「幼稚園幼児指導要録の改訂について（通達）」<sup>22</sup>など、「法令の解釈や運用方針」を示す内容のものは「通達」と明記され、「通知」と使い分けられていたことが窺われる。後述する「幼稚園と保育所との関係について（通知）」の内容全体からも、発信者である文部省初等中等教育局長・厚生省児童局長としては、幼稚園と保育所との関係について検討した結果を、公的に示し、知らせるという意向が強かったのではないかと考えられる。

もう一つの理由は、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」が、先行研究で示される「通達」行政の類型に該当しないのではないかと考えられることである。荻原克男は、文部行政における行政指導の一形態としての「通達」や、「通達」行政について考察している。それによれば、「中央—地方関係で行われる行政指導においてはとりわけ、法令の解釈・執行の契機がきわめて重要な位置を占め」ており、その働きかけは「通達」を通じて行われるという<sup>23</sup>。そして「通達」には、「文部大臣の行政権を背景とした「通達」」、「会議」行政との連動によりその浸透・徹底化が企図される「通達」」、「地方からの法令解釈要請を受けて、それへの回答として行われる「通達」」、「行政広報・刊行物の形式で再び集成され、普及される「通達」」等の諸類型があると分析している<sup>24</sup>。これらが「通達」のすべてではないとしても、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」はいずれの類型にも該当せず、国が従うことを強いるような行政指導としての強制力もっていなかったのではないかと考えられる。

## (2) 「幼稚園と保育所との関係について（通知）」と「幼稚園および保育所の調整についての文部省、厚生省間の了解事項について」

続いて、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」（以下「通知」とする）の内容と、あわせて作成されたと思われる「幼稚園および保育所の調整についての文部省、厚生省間の了解事項について」（以下「了解事項」とする）の内容を概観しておきたい<sup>25</sup>。二つの文書は1963年10月28日付、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で作成されている。少なくとも「通知」については、各都道府県の知事および教育委員会宛に出されたものと考えられる<sup>26</sup>。

表にはそれぞれの全文を掲載した。「了解事項」には前文と8項目、「通知」には前文と6項目が記されており、類似する内容が複数ある。

表 「幼稚園および保育所の調整についての文部省、厚生省間の了解事項について」・「幼稚園と保育所との関係について（通知）」

<p>㊦ 文初初第四〇〇号 児発第一〇四六号</p> <p>幼稚園および保育所の調整についての 文部省、厚生省間の了解事項について</p> <p>幼稚園および保育所は、それぞれの目的に従つて将来の日本を担うに足る国民の育成を図るうえで、まことに重要な役割をもつものである。</p> <p>近時人間形成の基礎を培う幼児教育の重要性が認識され、幼稚園および保育所の普及と内容の改善充実の必要が強調されていることにかんがみ、文部、厚生両省は幼稚園および保育所の振興計画を樹立してその普及充実を図り、今後それぞれがその目的に従つて適切に設置運営されるよう次のことがらについていつそうの協力を行なうものとする。</p> <p>一、幼稚園は幼児に学校教育を施すところであり、保育所は「保育に欠ける児童」の保育を行なうところと定められている。両者の機能は設置の目的からそれぞれ明確に分別されているのである。</p> <p>したがつて幼稚園と保育所は、それぞれその機能をじゅうぶん果たしうよう充実整備されなければならないこと。</p> <p>二、わが国における幼児教育の重要性にかんがみ、「保育に欠ける幼児」以外の幼児のうち三才ないし五才の幼児は幼稚園において教育を施すことができるように努めること。</p> <p>また、児童の福祉を増進させるために「保育に欠ける児童」は保育所において保育を行なうことができるように努めること。</p> <p>特に幼稚園については将来幼児教育の義務制を目途として、今後は五才児および四才児に重点をおいて教育を行なうこととするが、幼稚園と保育所は相協力して幼児教育にあたるべきものであり、将来幼児教育を義務制にする場合などにおいても「保育に欠ける児童」についてはさらに保育の必要があることはいうまでもない。</p> <p>三、保育所のもつ機能のうち教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと。</p> <p>四、幼稚園と保育所それぞれの普及についてはじゅうぶん連絡のうえ計画的に進めるものとする。この場合必要に応じて都道府県または市町村の段階で緊密な連絡を保ち、それぞれ重複や偏在をさけて適正な配置が行なわれるようにすること。</p>	<p>㊦ 文初初第400号 児発第1,046号 昭和38年10月28日</p> <p>殿</p> <p>文部省初等中等教育局長 福田 繁 厚生省児童局長 黒木 利 克</p> <p>幼稚園と保育所との関係について(通知)</p> <p>幼児教育の充実振興については、かねてから種々御配慮を煩わしているところでありますが、近時、人間形成の基礎をつちかう幼児教育の重要性が認識され、幼稚園および保育所の普及と内容の改善充実の必要が強調されていることにかんがみ、文部、厚生両省においては、幼稚園と保育所との関係について協議を進めた結果、今後下記により、その適切な設置運営をはかることにいたしましたので、このことを貴管下の市町村長、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、今後いつそうの御配慮を願います。</p> <p>記</p> <p>1. 幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は、「保育に欠ける児童」の保育（この場合幼児の保育については、教育に関する事項を含み保育と分離することはできない。）を行なうことを、その目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。現状においては両者ともその普及の状況はふじゅうぶんであるから、それぞれがじゅうぶんその機能を果たしうよう充実整備する必要があること。</p> <p>2. 幼児教育については、将来その義務化についても検討を要するので、幼稚園においては、今後5才児および4才児に重点をおいて、いつそうその普及充実を図るものとする。この場合においても当該幼児の保育に欠ける状態があり得るので保育所は、その本来の機能をじゅうぶん果たし得るよう措置するものとする。</p> <p>3. 保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年令の幼児のみを対象とすること。</p>
--	---

<p>五、今後保育所に入所すべき児童の決定にあたっては、厳正に行なうようにするとともに、保育所の入所している「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。</p> <p>六、今後幼稚園教育要領の改正や保育所への入所の措置基準の改正などを行なう場合はあらかじめ相互に連絡すること。</p> <p>七、保育所の保母については、その養成教科目に上記三を行ないうよう考慮してあるが、現職の保母試験合格者についても幼稚園教育要領を扱いうるよう現職教育を計画するとともに、将来保母の資格等については検討を加え、その改善をはかるようにすること。</p> <p>八、幼稚園、保育所の振興発展に伴い上記事項につき、追加又は変更の必要が生じたときは、そのつど調整を行なうものとする。</p> <p>昭和三十八年十月二十八日 文部省初等中等教育局長 福田 繁 厚生省児童局長 黒木 利 克</p>	<p>4. 幼稚園と保育所それぞれの普及については、じゆうぶん連絡のうえ計画的に進めるものとする。この場合、必要に応じて都道府県または市町村の段階で緊密な連絡を保ち、それぞれ重複や偏在を避けて適正な配置が行なわれるようにすること。</p> <p>5. 保育所に入所すべき児童の決定にあたっては、今後いつそう厳正に行なうようにするとともに、保育所に入所している「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。</p> <p>6. 保育所における現職の保母試験合格保母については、幼稚園教育要領を扱いうるよう現職教育を計画するとともに、将来保母の資格等については、検討を加え、その改善を図るようにすること。</p>
--	---

〔備考〕「保育制度特別部会資料」1963年12月2日（寺脇隆夫編『母子・児童・老人福祉基本資料』第5巻、柏書房、2016年、488-493頁）により作成。

注 資料において、「了解事項」は縦書き、「通知」は横書きとなっており、漢数字・算用数字はそのまま引用した。

「了解事項」の項目を漢数字、「通知」の項目を算用数字で示し、概要をまとめると次のようになる。

- 一／1：幼稚園と保育所の目的は異なること、それぞれに充実整備させること
- 二／2：将来的な幼児教育の義務化、「保育に欠ける児童」の措置
- 三／3：保育所における教育に関しては、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと
- 四／4：幼稚園と保育所の計画的な普及と適正配置、都道府県・市町村間の連絡
- 五／5：保育所入所措置の厳正化
- 六／一：要領や基準等関連事項の改正時には事前に相互に連絡すること
- 七／6：保母試験合格保母に対する現職教育、保母資格の改善
- 八／一：上記事項について追加や変更する際はその都度調整すること

「了解事項」のみに記載のある項目六および八については、国の政策上、文部省と厚生省の間で講じるべき「連絡」や「調整」のため、「通知」には記されなかったのではないかと考えられる。また、二つの文書には「学校教育」「幼児教育」「保育」の語が使用されており、幼稚園、保育所、両施設の関係を述べていくうえで思慮深く使い分けられているように見受けられる。

以下では、1963年10月よりも後の時期に刊行された幼児教育・保育に関する論文や文献から、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」に言及している先行研究を取りあげる。「通知」の内容は複数の事項を含んでおり、論者によって着目点や位置づけ方が異なることから、いくつかの観点に分けて検討していくこととしたい。

## 2. 文部省・厚生省による通史における言及

まず、文部省と厚生省それぞれで刊行した通史においてどのように位置づけられているかをみていく。

文部省『幼稚園教育九十年史』では、1960年代に入って「幼稚園の普及充実と、幼稚園と保育所との関係の調整の必要が強く要望されるようになり、国会においても論ぜられるようになった」ことにふれ、「通知」の内容を概ね引用するかたちで取りあげている<sup>27</sup>。加えて、それまで幼稚園と保育所は「双方まったく無関係に運営されていた状態」にあったものの、「今後は幼稚園と保育所がそれぞれの使命に邁進する一方、文部省と厚生省が幼児教育に関して協議する第一歩を踏み出した」、「従来の弊を打破して、相互に協調する道を開いたことは、最も重要な意味を持つ」<sup>28</sup>と評価している。10年後に刊行された『幼稚園教育百年史』では、こうした評価に類する記述はなくなり、「幼稚園教育振興計画の策定」という項目の冒頭で、「幼稚園と保育所の普及に伴って、その目的と機能を明確にする必要がでてきた」ことから「通知」を出し、都道府県から市町村長等に対して指導を依頼したと記述するにとどまる<sup>29</sup>。また、内容についても、「通知」の6項目のうち具体的に取りあげているのは1、2、3および5の4項目となっている。

文部省による両著作に対し、厚生省による『厚生省五十年史』(記述篇)をみると、「通知」の背景として、幼稚園と保育所が「三歳以上の幼児をともに対象としていること、幼児の保育と教育の概念に類似性がみられることなどのため、保育所における保育内容と幼稚園におけるそれとの均衡や調整が、中央児童福祉審議会及び保育関係者等の間で常に論議される実情にあった」ことに言及している<sup>30</sup>。内容の要点には「通知」の1、3、4の3項目を挙げ、幼稚園と保育所の「適正な設置運営を図ることを周知させるものであった」と位置づけている。特記しておきたいのは『厚生省五十年史』(資料篇)所収の「総合年表」における記述である。1963年10月30日に「文部省初等中等教育局長・厚生省児童局長、幼稚園及び保育所との関係について通知(保育所機能に‘教育’を初めて公的に明示)」<sup>31</sup>とある。記述篇からは明確に窺われないものの、保育所の保育は教育でもあることを公に示したのものとして、厚生省は控えめながら「通知」を重視していたのではないかと推察される。

文部省や厚生省による通史では、「通知」が出された事実とともに、その中身について概要を記述するにとどまっている。作成の過程や内容の分析が詳しく述べられているとはいいがたく、背景についても大まかな情勢にふれるのみで、踏み込んだ記述はみられない。さらに、「通知」を出して以降、それぞれが認識していたように、両省が「協議する第一歩」となったのか、あるいは幼稚園と保育所の「適正な配置を図ることを周知させる」ためにどのような働きかけを行ったのかについても、詳細は必ずしも明らかではない。

## 3. 幼稚園振興の文脈

文部省や厚生省による『年史』に比して、「通知」を取り巻く事情に踏み込んでいるのが保育学研究者らによる編著、『戦後保育史』である。岡田正章は、「通知」は「文部省と厚生省とが、共通の土俵の上で幼稚園と保育所の関係について協議し、同一の見解をもつという奇跡に近いこと」が起きた、日本の「幼児保育史上きわめて異例なもの」であると評した<sup>32</sup>。前文に示された幼児教育の役割や、幼稚園と保育所のそれぞれの普及と充実を目指す方針は「前向き」な発想として受けとめられている。しかし、地域によっては、「通知」における項目2の内容から、幼稚園の「義務化」を見据えて幼稚園設置を急いだり、4・5歳児はすべて幼稚園で教育を受けるようになるという報道がなされたりしたという。そのため、「幼稚園と保育所の両界に及ぼした影響は、どちらかといえば、幼稚園に有利に、保育所に不利なものでは

なかったか<sup>33</sup>、意義の一つは「とくに幼稚園の振興計画を強く打ち出すことにあった<sup>34</sup>と分析している。さらに、「通知」における将来の「義務化」という記述は、「公立による推進という印象」や「保育所に入っていたのでは教育におくれをとるとする印象」を与え、予期せぬ「動揺をもたらした」と記している<sup>35</sup>。ただし、こうした状況の実態は必ずしも明らかではない。「通知」には保育所の保育が教育を含むことも明記されたにもかかわらず、保育所では「教育におくれをとる」印象を与えたことが事実だとすれば、その伝わり方が一様ではなかったことが予想される。

岡田は、このほかにも「通知」の項目3と関連する項目6について、通知前後の情勢を記している。保育所でも幼稚園の幼児教育と同様に教育を行うことの実現は容易でなく、「その理由は、保育所保育に幼稚園教育要領に即して幼児を指導できるものがきわめて少ないことが指摘された<sup>36</sup>」ようである。このことを課題と捉え、「通知」に難色を示した厚生省に対し、文部省が幼稚園振興計画の発足にむけてとりまとめを急いだ様子にもふれている。

また、1963年当時厚生省児童局母子福祉課長であった植山つるは、「通知」が出されるまでの過程にも携わっており、「ここに至るまでの経過の中には両者における人脈関係のものが背景にあり、その調整の都合上、いわゆる二元性を明らかにする必要があったのではないかと推察している<sup>37</sup>。「通知」が出る直前の1963年8月には「幼稚園振興七か年計画」が発表され、9月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」答申が続いたことを受けて、「通達もまた振興計画の線から打ち出されたものとして波紋の拡大に拍車をかけた」と、幼稚園振興の文脈で捉えていることがわかる<sup>38</sup>。

鳥光美緒子は、「幼保二元行政システム」の問題を論じるなかで、「通知」を位置づけている。戦後、幼稚園と保育所が異なる制度に規定され、文部省と厚生省が両施設の「機能を区別し、その適正配置を強調することによって、結果として「保育所の幼稚園化」「幼稚園の保育所化」が、問題として構成されていった<sup>39</sup>という。ともに幼児を対象とする幼稚園と保育所をめぐる、実態においては混同が生じ、「幼稚園の保育所化」(幼稚園で長時間の預かり保育が行われる等)、「保育所の幼稚園化」(保育所に「保育に欠けない子どもが通う等)として表面化していた。この状況に対し、文部省と厚生省は、問題を幼稚園と保育所の「絶対的な量的不足と地域的偏在である」と捉え、対応策として「量的拡充」を提案した。しかし、本格的な「量的拡充」策の実施は容易でなく、幼保二元行政システム問題への対応策の一つとして、「共同通達」を出したという<sup>40</sup>。「通知」は「文部省側からののはたらきかけによるもの」で、「その後引き続き、文部省側からの攻勢の最初」として位置づけ、「その意図するところは、就学前年齢の引き下げをにらんで、幼保一元化の方向の模索」であったとしている<sup>41</sup>。

「通知」が文部省や幼稚園に優位な内容であったという分析は、「通知」の内容に加えて、当時の幼稚園・保育所を取り巻く状況も交えながら、複数の先行研究で言及されていることがわかる。また文部省・厚生省内あるいは両省間の人間関係が影響していたことも示唆されており、この点に着目した検討の余地もあると考えられる。

#### 4. 幼稚園と保育所をめぐる一元化論の文脈

続いて、「通知」について、幼稚園と保育所をめぐる一元化論の観点から言及している研究をみていきたい。

先にふれた『戦後保育史』において、久保いとは、「通知」について、「将来の幼児教育の義務化にそなえ」、「現行の二元制度のもとでの内容的一元化をはかったもの<sup>42</sup>と捉えている。「通知」が実現した経緯として、

福田繁の回想や、「文部・厚生<sup>マ</sup>の通達<sup>マ</sup>までの経過メモ」が資料として掲載されていることは注目される<sup>43</sup>。これらの資料に基づき、「通知」は厚生省側が「文部省側の案をうけて」検討を重ねてきたもので、「瀬尾文相と両局長との太い人脈によって結ばれた慎重な提携作業のもとにことは運ばれ、幼稚園・保育所の振興・増設計画の波にのって、内容的な近接を可能にした」<sup>44</sup>という。

また、諏訪きぬは、「通知」によって「当時高まりつつあった幼保一元化の世論にたいして、両省の一定の見解を表明した」<sup>45</sup>と記している。すなわち、「通知」の項目1および3に即して、「教育と保育の不分離性を確認しながらも、この共同通知は幼稚園は幼児への学校教育、保育所は保育にかける児童への保育をおこなうところとして、両者の機能の相違を強調し、幼・保の二元的制度を現状のまま固定化する方向をしめた」こと、そのうえで、「保育所における幼稚園該当年齢の幼児を対象に、保育内容一元化の方向を示唆した」とまとめている<sup>46</sup>。

久保と諏訪の分析では、幼保二元体制のもとで保育内容について一元化を図ったという受けとめ方は共通している。竹内通夫もまた、「通達<sup>マ</sup>のポイントは、保育所と幼稚園の機能の違いを配慮したうえで、第三項にある「保育所の教育機能は、幼稚園教育要領による」とした点である。これは、「保育内容の一元化」に向けての第一歩と評価できる」<sup>47</sup>と述べており、久保や諏訪と同様の趣旨で「通知」の内容を捉えていることが窺われる。

「通知」が、制度上の二元体制を維持したうえで、保育内容について一元化の方向を示したことを肯定的に受けとめる論調がある一方で、二元体制を維持し続ける要因として批判的に捉える論調もある。その論者の一人に、持田栄一を挙げることができる。持田は、編著『幼保一元化』において、「通知」を「『幼保一元化』とかかわって重要な意味」<sup>48</sup>をもつものとして取りあげ、その「本質」として「幼稚園と保育所の連携をうたうことによって、両者の違いを明確にする」、すなわち「幼保二元体制を固定化するものというべきであろう」<sup>49</sup>と論じている。

この指摘は、小澤文雄や池田祥子の論にもみてとることができる。小澤は、持田の言及にも依拠しながら、「通知」の重点はむしろ、「幼・保二元体制を強化、固定化する役割を果たし」、「積極的な保育内容の一元化をめざしたものとはいいたい」と捉えた<sup>50</sup>。池田もまた、二元体制を維持する布石となったとして鋭く批判する。池田は、1970年代半ばの論考で、「通知」の項目3に関して、幼稚園教育の義務化が議論されるなかで「保育所の部分的幼稚園化」を助長するものと捉えた<sup>51</sup>。2000年代の論考においても、「通知」は「むしろ『幼稚園教育と保育所保育』の明確な区分と二元化を公にしてしまった歴史的な文書として画期的である」<sup>52</sup>と記している。「保育所の三歳児以上は、『幼稚園の教育要領に準じる』ことを明記し、これによって、厚生省もまた、三歳児以上の幼児教育は幼稚園が「本家」であることを公認し、さらに、「もともとは幼稚園教育総体の名称であった『保育』という言葉を、保育所の内容を表すための狭い福祉概念へと自ら矮小化させてしまった」<sup>53</sup>という。

近年の比較的新しい先行研究でも、とりわけ「通知」の項目1と項目3に焦点が当てられている。「通知」について、たとえば村山祐一は、「幼稚園と保育所との制度上の相違を改めて強調し、二元化行政でそれぞれを充実整備すると主張しつつ、〔中略〕保育所の教育機能を制度的に明確に位置づけた内容」であると受けとめている<sup>54</sup>。また、『日本の保育の歴史』では、「わが国に保育施設が誕生して以降はじめて、幼稚園と保育所の関係について、それぞれを管轄する省が協議して同一の見解を示すという画期的な出来事であった」と、その意義に言及する<sup>55</sup>。一方で、とくに「通知」の項目1に関わって、「幼児期の保育と教育の不分離性を認めながらも、幼稚園は幼児への学校教育、保育所は保育に欠ける児童の保育と、その機能の相違を強調するもので、当時、高まりつつあった幼保一元化の世論に対して、幼保の二元体制のさ

らなる固定化の方向性を、文部・厚生両省が明確に打ち出したもの」と位置づけている。

文部省と厚生省が協議して通知したということが、それまでにない画期的なことであったとすれば、どのような内容を示したかという点も極めて重要であると考えられる。また、二元体制の維持と保育内容を共通にする方向性を示したことが、各地域や保育の実践においてどのように影響したかを明らかにすることも必要であろう。

## 5. 保育所における教育の「幼稚園教育要領」準拠をめぐる

ここまでみてきた先行研究でもふれられてきたように、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」は、幼稚園や保育所関係者の間に少なからず影響を及ぼした。とりわけ、保育所における教育の幼稚園教育要領準拠をめぐることは、現場の保育者らに不安を招くことにもなったようである。

浦辺史は、「保育所に幼児教育をみとめて両者の保育内容を調整することは一步前進とも見られますが、教育の国家統制が感じられて不安」<sup>56</sup>であるとし、「今まで自由であった保育所の教育内容までも国家的に統制しようとする政策主体の意志を実現するかのように思われ」<sup>57</sup>と捉えていた。また、鷺谷善教は、「通知」の内容から保育内容に関して「保育所の機能を幼稚園の教育プラスアルファとみる」<sup>58</sup>考え方が示されたと読み取っているものの、「保育所を依然として慈恵的な観点でとらえ、その存在をやむをえない必要悪とみる立場に立つものであり」、幼稚園と保育所の「立場をこえて今日の日本の乳幼児のしあわせをいかに守るかという視点は一つもなかった」と述べている<sup>59</sup>。鷺谷によると、「とくに民間保育者の間で反発があったという。経営者は「保育所の入所措置の引締めによる「保育に欠ける」児童の締め出しとそれら児童と私的契約児の幼稚園への吸収を恐れた」ようである。「通知」は「一方的、おしつけの通知であり、〔中略〕全体としては文部行政の保育行政への介入であり、内容的には国家統制を試みるもの」として受けとめられた<sup>60</sup>。

すでにみてきた文献においても、「通知」の項目3における「幼稚園教育要領に準ずることがのぞましい」という記述については、保育所にとって抵抗があった<sup>61</sup>、幼稚園を優位とする誤解を招く<sup>62</sup>、といった言及がなされている。前節でみたように、「幼保一元化」の観点から「通知」の受けとめられ方は単純でなく、幼稚園と保育所の違いを強調するとともに、保育内容について一元化を図ったという理解では、見落とししている実態があるように思われる。

また、時系列でみると、「通知」の2年後、1965年8月には厚生省から「保育所保育指針」が発表されている。1963年10月に「通知」が出されたことで保育所保育指針の作成に至ったという流れで捉えられなくもない。しかし、実際はそう単純ではない。保育所における「保育内容の水準を示す尺度の作成」を厚生省に求めることは、1963年10月3日に開催された第7回全国保育関係代表者研究協議会<sup>63</sup>において決議されていた<sup>64</sup>。この間にも、「通知」の文案は検討が進められていたと予測される。その後、「大会処理委員会」が厚生省に「保育内容の水準を示す尺度の作成」について打診したところ、当時の厚生省には作成の意志がなかったという<sup>65</sup>。そのため、全国社会福祉協議会保母会の責任のもと「保育要領作成委員会」を組織して作成作業を進めていくことになる。

こうした事情に鑑みると、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」、それに先立つ幼稚園教育要領の改訂にむけた動き、全社協保母会における「保育所保育要領」の作成、「通知」に対する保育者の受けとめ方、厚生省による「保育所保育指針」の作成については、個別の事象と相互の関連性を含め明らかにしていく余地があると考えられる。

## おわりに

ここまで、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」の内容とあわせて、先行研究を検討してきた。通史的研究や、幼稚園と保育所の制度に関する研究では、ほとんどの論考で「通知」が出された事実は取りあげられてきた。「通知」の内容が複数の項目を含むため、論じ方は論者によって異なるところがあり、「通知」の位置づけを単純に描き出すことはできない。項目によっては、対照的に受けとめられてきたところもある。概して、政策側の記述や通史のなかで言及される場合には、「通知」に関して一定の成果を認める論調が強く、保育者側の記述や個別に着目した論稿においては、批判的に受けとめられる論調が見受けられる。同じ論者でも、肯定的に受けとめるところと批判的に受けとめるところが混在する場合もあった。

「通知」について、全国的な動向や政策の結果は断片的に明らかにされてきている。しかし、先行研究の多くは、出された「通知」そのものに対する検討が主であり、注目されてきた項目にも偏りが感じられる。「通知」の作成をめぐる人間関係も含めた過程や思惑、内容に関する幼稚園・保育所を取り巻く周辺状況にも基づいた分析、各地域や保育関係者の間での受けとめ方など、いまだ明らかになっていない点は少なくない。同じ通知に着目していてもさまざまな側面が描き出されており、全容が明らかになっていないことに加えて、保育・幼児教育史における位置づけも定まっているとはいえないのではないだろうか。

さらに、幼稚園と保育所の普及に生じていた著しい地域差に鑑みれば、各地域における「通知」の受けとめ方は異なっていたのではないかと予想される。「通知」は、その後1975年の行政管理庁による「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」のなかで、教育委員会や知事への指示に終わり、実質をとまなわなかったことが既に指摘されている<sup>66</sup>。行政段階において、「通知」を受け取った都道府県教育委員会と都道府県知事が、市町村長と市町村教育委員会に対してどのような対応をとったのか（とらなかつたのか）については、実証的に明らかにする余地がある。

そして、保育関係者に及んだ波紋はどのようなものだったのか、「通知」の影響は保育関係雑誌等から窺い知ることができる可能性があり、検討していきたいと考えている。先行研究ではあまりふれられていない保育者養成や現職研修に関しても注目に値すると思われる。幼稚園と保育所の充実整備を図ろうとする場合、保育者養成を抜きに普及を進めることはむずかしいからである。保育実践や、実践の担い手である保育者の養成、現職への研修はどのように変わったのか。保育者の養成や研修をめぐる課題は、「通知」によって保育内容について見解が示されたこと、「保育所保育指針」や「保育所保育要領」の作成が進む動向とも関連してくるであろう。

1963年の「幼稚園と保育所との関係について（通知）」は、現在とこれからの幼稚園と保育所の関係や、保育施設のあり方、保育制度を検討していくうえで重要であると考えられる。本稿では、関連するすべての先行研究を取りあげることができるとはいいきれない。今後も調査を進めるとともに、先行研究から得られる情報や知見に学びつつ、未解明の点は資料の発掘・分析をとおして明らかにしていきたい。

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

## 註

- 1 ここでは、「保育」という用語を、幼児期の教育、幼児教育の意味合いを含むものとして用いる。ただし、本

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

稿全体を通じては、歴史的背景や取りあげる文献や資料等の使われ方に留意して論じていく。

- 2 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。本書では、幼稚園・保育所の適正配置の文脈で通達「幼稚園と保育所との関係について」を取りあげるとともに、通達の内容に反して、両省間の調整が図られなかったことに言及している（106-110・130-132頁）。
- 3 「平成30年度学校基本調査」（2018年5月1日現在）（政府統計の総合窓口e-Stat <https://www.e-stat.go.jp/> 2019年9月24日最終閲覧）。
- 4 「平成29年社会福祉施設等調査」（2017年10月1日現在）（政府統計の総合窓口e-Stat <https://www.e-stat.go.jp/> 2019年9月24日最終閲覧）。
- 5 内閣府子ども・子育て本部「認定こども園に関する状況について（平成31年4月1日現在）」2019年9月27日（[https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo\\_kosodate/k\\_45/pdf/ref2.pdf](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_45/pdf/ref2.pdf) 2019年11月15日最終閲覧）。
- 6 幼児教育の無償化について、本稿では詳細は割愛する。たとえば、中山徹『だれのための保育制度改革——無償化・待機児童解消の真実』自治体研究社、2019年、31-57頁、全国保育団体連絡会／保育研究所編『保育白書 2019年版』ちいさいなかま社、2019年、147-170頁などを参照。
- 7 民秋言編集代表『幼稚園教育要領・保育所保育指針・幼保連携型認定こども園教育・保育要領の成立と変遷』萌文書林、2017年。
- 8 「通知」（上田章・浅野一郎編集代表『自治体職員のための法令キーワード辞典』第2版、第一法規出版、1993年、711-712頁）。
- 9 「通知」（高橋和之・伊藤眞・小早川光郎・能見義久・山口厚編集代表『法律学小辞典』第5版、有斐閣、2016年、938頁）。
- 10 吉田利宏「連載：研究・実務に役立つ！リーガル・リサーチ入門 第2回 法体系」595頁（国立研究開発法人 科学技術振興機構『情報管理』第55巻第8号、2012年、591-595頁）。
- 11 国家行政組織法（1948年7月10日法律第120号）。
- 12 「通達」（前掲書『自治体職員のための法令キーワード辞典』711頁）。
- 13 「通達」（前掲書『法律学小辞典』第5版、938頁）。
- 14 前掲「連載：研究・実務に役立つ！リーガル・リサーチ入門 第2回 法体系」594頁。
- 15 島亜紀「連載：研究・実務に役立つ！リーガル・リサーチ入門 第5回 通達・告示等」833頁（国立研究開発法人 科学技術振興機構『情報管理』第55巻第11号、2013年、833-838頁）。
- 16 小野元之「通達」（海後宗臣・村上俊亮・細谷俊夫監修『教育経営事典』第4巻、ぎょうせい、1974年初版／1975年再版、378頁）。
- 17 相良惟一『教育法規 教育行政 法令用語 実務事典』教育開発研究所、1976年、256頁。
- 18 「幼稚園と保育所との関係について」（文部省大臣官房総務課編刊『文部行政資料』第18集、1965年、144頁）。
- 19 文部省『文部省第91年報 昭和38年度』文部省調査局統計課、1965年、229-230頁。
- 20 保育所問題資料編集委員会編『昭和39年度 保育所問題資料集』（保育所白書シリーズNo.5）全国社会福祉協議会保育協議会・全国私立保育園連盟、1964年、139-140頁（全国私立保育園連盟編『保育所問題資料集 1959-1970』第3巻、日本図書センター、2011年復刻）。
- 21 「幼稚園設置基準の一部を改正する省令の制定について（通達）」（1962年2月13日文初初第71号、文部事務次官から各都道府県教育委員会・各都道府県知事・付属幼稚園を置く各国立大学長宛）（福井県文書館蔵）。
- 22 「幼稚園幼児指導要録の改訂について（通達）」（1965年2月8日文初初第99号、文部省初等中等教育局長から各都道府県教育委員会・各都道府県知事・付属学校を置く各国立大学長宛）（福井県文書館蔵）。
- 23 荻原克男『戦後日本の教育行政構造 その形成過程』勁草書房、1996年、195-196頁。
- 24 前掲書『戦後日本の教育行政構造 その形成過程』198-199頁。
- 25 「了解事項」と「通知」について、これまでに公刊されてきた文献や資料集は「通知」のみを掲載しているものが少なくない。たとえば、大豆生田啓友・三谷大紀編『最新保育資料集 2019』ミネルヴァ書房、2019年、529頁、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 第4巻）栄光教

育文化研究所、1997年、160-161頁、文部省『幼稚園教育百年史』ひかりのくに、1979年、730-731頁、厚生省児童家庭局母子福祉課監修『保育所の手引』日本児童福祉協会、1971年、178-179頁など。

「了解事項」が「通知」と一緒に送付されたかどうか、現時点では定かでない。鷺谷善教は、「通知は「幼稚園と保育所の調整についての文部省、厚生省館の了解事項について」と「幼稚園と保育所との関係について」の二つの部分からなっているが、内容的にはほとんど変りはない」と述べ、後者の通知の内容を提示している（乾孝監修・鷺谷善教『私たち保育政策』(実践保育学講座4)文化書房博文社、1966年初版/1972年三版、127-128頁)。

- 26 「幼稚園と保育所の関係調整 文部・厚生両省」『朝日新聞』朝刊/東京、1963年11月1日、15頁、奥田真丈「幼稚園と保育所との関係について」文部省調査局編『文部時報』第1036号、帝国地方行政学会、1963年12月、57頁、前掲書『昭和39年度 保育所問題資料集』139-140頁、前掲書『文部省第91年報 昭和38年度』9-10頁、前掲書『保育制度改革構想』160-161頁など。以上の資料では、通知の宛先が各都道府県知事および各都道府県教育委員会宛となっている。しかし、いくつかの資料では、通知の宛先が各都道府県知事のみ（厚生労働省法令等データベースサービス<https://www.mhlw.go.jp/hourei/> 2019年11月15日最終閲覧）、あるいは、各都道府県教育委員会（教育長）のみ（前掲書『文部省第91年報』229-230頁、前掲書『文部行政資料』第18集、144頁、現代日本教育制度史料編集委員会代表石川松太郎『現代日本教育制度史料』第24巻、東京法令出版、1987年、175-176頁など）で記載されている場合がある（『文部省第91年報』では同一文献内で情報が一致していない）。全体としては複数の宛先になるが、実際の発信時は、宛先を分けて記入し送付された可能性も考えられる。

しかし、本稿執筆時点では、実際に各自治体で受領された「通知」の資料は見つけられていないため、宛先の正確な情報は断定できない。福井県文書館には、「幼稚園と保育所との関係について（送付）」(1963年11月7日 38初初第45号、文部省初等中等教育局初等教育課長・文部省管理局振興課長から各都道府県私立学校主幹課長宛)という資料が所蔵されている。同資料には、「幼稚園と保育所との関係について（通知）」の「写」が含まれているが、「写」の宛先は空欄となっている。

ここでは「通知」が出された時期に近い複数の資料、および前文の「市町村長、市町村教育委員会等に周知徹底させ」という記述に鑑み、「各都道府県の知事および教育委員会宛に出されたものと考えられる」とした。

- 27 文部省『幼稚園教育九十年史』ひかりのくに昭和出版、1969年、32-34頁。
- 28 前掲書『幼稚園教育九十年史』67頁。
- 29 文部省『幼稚園教育百年史』ひかりのくに、1979年、370頁。
- 30 厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史』記述篇、厚生問題研究会、1988年、1225頁。
- 31 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、1305頁。
- 32 岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・穴戸健夫・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・21頁。
- 33 前掲書『戦後保育史』第2巻、21頁（岡田正章執筆箇所）。
- 34 前掲書『戦後保育史』第2巻、23頁（岡田正章執筆箇所）。
- 35 前掲書『戦後保育史』第2巻、34頁（岡田正章執筆箇所）。
- 36 前掲書『戦後保育史』第2巻、198頁（岡田正章執筆箇所）。
- 37 植山つる『大いなる随縁 植山つるの社会福祉』全国社会福祉協議会、1986年、232-233頁。
- 38 前掲書『大いなる随縁』234-235頁。
- 39 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—」121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）。
- 40 前掲「戦後保育・幼児教育政策の歩みを見なおす」122頁。
- 41 前掲「戦後保育・幼児教育政策の歩みを見なおす」122頁。
- 42 前掲書『戦後保育史』第2巻、363-364頁（久保いと執筆箇所）。
- 43 前掲書『戦後保育史』第2巻、365-368頁。
- 44 前掲書『戦後保育史』第2巻、364頁（久保いと執筆箇所）。

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

- 45 浦辺史・宍戸健夫・村山祐一編『保育の歴史』青木書店、1980年、216頁（諏訪きぬ執筆箇所）。
- 46 前掲書『保育の歴史』216頁（諏訪きぬ執筆箇所）。
- 47 竹内通夫『戦後幼児教育問題史』風媒社、2011年、128頁。
- 48 持田栄一編『幼保一元化』明治図書出版、1972年、54頁。
- 49 前掲書『幼保一元化』57頁。
- 50 小澤文雄「保育制度に関する研究(1)―幼稚園と保育所の関係を中心として―」16-17頁（『一宮女子短期大学紀要』第32集、1993年12月、9-24頁）。
- 51 伊藤祥子「教育福祉と幼保一元化」202頁（持田栄一・市川昭午編著『教育福祉の理論と実際』教育開発研究所、1975年、185-207頁）。
- 52 池田祥子「すべての子どもたちに対応する「幼保一元化」を——「保育＝幼稚園幼児教育」・「児童福祉」理念の再定義」165頁（公教育研究会編『教育をひらく——公教育研究会論集』ゆみる出版、2008年、153-179頁）。
- 53 前掲「すべての子どもたちに対応する「幼保一元化」を」165-166頁。このほか、池田祥子「「教育・保育」、「家族」、せめぎ合う解釈——幼保一体化施設「認定こども園」を手がかりとして」(『東京立正短期大学紀要』第35号、2007年、63-86頁)なども参照。
- 54 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」53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）。
- 55 汐見稔幸・松本園子・高田文子・矢治夕起・森川敬子『日本の保育の歴史 子ども観と保育の歴史150年』萌文書林、2017年、394-395頁（矢治夕起執筆箇所）。
- 56 浦辺史「保育所と幼稚園との関係をどのように考えたらよいか」80頁（『日本福祉大学創立10周年記念「研究論文集」』1964年3月、79-86頁）。
- 57 前掲「保育所と幼稚園との関係をどのように考えたらよいか」84頁。
- 58 前掲書『私たちの保育政策』128頁。
- 59 前掲書『私たちの保育政策』129頁。
- 60 鷺谷善教「現代の政治と保育政策」9-10頁（全国保育問題研究協議会編集委員会編『季刊保育問題研究』第11巻、新読書社、1965年3月、3-11頁）。
- 61 前掲書『戦後保育史』第2巻、371頁（久保いと執筆箇所）。
- 62 前掲書『保育の歴史』216頁（諏訪きぬ執筆箇所）。
- 63 前掲書『戦後保育史』第2巻、371頁（久保いと執筆箇所）。
- 64 畑谷光代「保育要領の研究 『保育所保育要領』一四十一年版一を創りあげた経過について」97頁（全社協保母会編刊『全社協保母会 10年のあゆみ』1966年、97-102頁）。
- 65 前掲「保育要領の研究」97頁。石井美和「保育士——福祉領域の教育職という困難」218頁（橋本鉦市編著『専門職の報酬と職域』玉川大学出版部、2015年、207-234頁）。
- 66 前掲「戦後保育・幼児教育政策の歩みを見なおす」122頁。前掲書『保育制度改革構想』261-269頁。