

# 戦後日本の幼児教育・保育の理論課題

—多様な形態を許容できる「幼保一元化」を求めて—

## Theoretical Issues of Infant Care and Education in Postwar Japan: Looking for Flexible Application of “Unification of Kindergartens and Day-nurseries”

池田祥子  
IKEDA, Sachiko

### Abstract

Choosing the term not “unification” but “combination” of kindergartens and day-nurseries, the ruling Democratic Party of Japan is now building the “New system of Child Nursing.”

But I think the term “unification” is the most important idea that can clarify the systematic problems between kindergartens and day-nurseries in the postwar history of Japan.

So in this paper, I tried to rearrange these problems and to consider how “care and education for all children” should be in view of “unification” of kindergartens and day-nurseries.

キーワード：幼保一元化 幼稚園 保育所 児童福祉 倉橋惣三

### はじめに

「すべての子ども」を視野に入れた民主党の子ども手当政策は、その財源の保障や、国と地方との負担の割合などをめぐって、二転三転。結局はマニフェストの理念通りにはいかない非常に切り詰められたものに落ち着いたようである。2011年12月20日の協議の結果、「新子ども手当」は、総額年約2.3兆円を、国と地方とで「2対1」の割合で負担するとのことである。

「すべての子ども」のための子ども政策の必要とその画期的な意義について、わたしもまた異議はない。しかし、「子ども手当」という形での現金給付が、先の理念に照らして本当に妥当な政策なのかどうかについては疑問が残る。民主党の「所得制限をつけない子ども手当」のマニフェストが、必ずしも選挙対策のためだけだったとは言えないとしても、さらに丁寧に検討すべき課題であるだろう。

一方、「子ども・子育て新システム」の内容については、2010年9月から検討会議（作業グループの下、三つのワーキングチーム）によって論議が重ねられ、2011年7月「中間とりまとめ」が公表された。（なお最終案は2011年12月26日に明らかにされている。）今後は、「社会保障・税一体改革成案」（6月30日）による安定的な財

源確保とともに、この新システムの具体化のための法案上程、そして2013（平成25）年度から段階的に実施、という予定が立てられている。

しかし、この「子ども・子育て新システム」も、先の「子ども手当」政策同様、政権の「理念とパワー」の不足もあって、当初の、幼稚園・保育所、またその他すべてを統括的に「こども園」に、という構想は大幅にペースダウンさせられている。とりわけ幼稚園関係者への説得不足による不満は強く、幼稚園は幼稚園として存続、という路線が、結局は認められてしまったのもその一例である。

だがそうは言いながらも、2006年6月に制定された「就学前教育・保育推進法」（略称）によって制度化された「認定こども園」（都道府県条例による）が、文部科学省と厚生労働省の二元体制の下、子どもの登録も補助金申請も二分割させられ、非常に煩瑣な事務作業を現場に強いているのに比べれば、この「子ども・子育て新システム」は、市区町村（基礎自治体）を実施主体とし、財源の一本化（子ども・子育て勘定・仮称）ならびに市区町村への「子ども・子育て包括交付金（仮称）」が導入される点で、かなりの程度前向きの姿勢が読み取れる。また、市区町村単位での「新システム事業計画」によって、幼稚園・保育所はもちろん、さまざまな小型保育事業をも統括しようとする積極的な態勢づくりは画期的ですらある。

さらに、2011年12月26日の読売新聞報道によれば、政府はこの「子ども・子育て新システム」の政策遂行にあたって、現在の内閣府・文部科学省、厚生労働省という行政管轄の縦割りを脱して、将来的には「子ども家庭省(仮称)」の実現を目指すことを、最終案に盛り込んだとのことである。しかも、それが単なるアドバルーンでない証拠に、文科省・厚生省の業務を縮小し、内閣府を中心に「一元的な組織体制」を整備し、省庁再編に備えることも明確にされている。同時に、「新システム」を掌握する「子ども・子育て担当大臣」の常設化も検討されるとのことである。

このような動きを見るかぎり、今回の「新システム」は、日本における長年の課題であり続けてきた幼保一元化を、かなり本気で実現しようとするものかもしれない。その意味では、“拙速”という常套的批判を排して、慎重にかつ長期的に見守り続けたいと思う。

しかし、この「子ども・子育て新システム」が議論され始めた時から、これまで幼稚園・保育所の世界では戦前から課題にされ続けてきた「幼保一元化」という言葉は、いつの間にか「幼保一体化」という言葉に置き換えられている。なぜ変えられたのか、その理由の説明はないままである。「一元化」も「一体化」も似たようなもの、他にも「一本化」もあるぞ、と気楽に受け止める向きもあるかもしれないが、ここでは、この言い換え、置き換えにこだわりたいと思う。

当局の説明がないので、あくまでもわたしの推測ではあるが、一つには、論者によってさまざまな意味合いを持つ争論的な「幼保一元化」という言葉が避けられて、今ある幼稚園と保育所を合体させるというようなシンプルな(形式的・価値中立的な)意味での「幼保一体化」が選ばれたのではないだろうか。また同じように、「幼保一元化」と言えば、何やらすべてを「同じ鑄型」に入れ込んでしまうような決めつけや権力臭を嗅ぎ取る人々も少なくはなく、そのようなことを恐れて、無難な「一体化」に逃れたというのかもしれない。

しかし、「いまの幼稚園と保育所」は、それぞれに戦後の慌ただしい教育改革時に制度化されたものであり、「0歳からのすべての子どものそれぞれの育ち」を十分に配慮したものになっているとは言い難い。戦後の幼稚園や保育所は、それぞれに歴史的な事情や偏りをもったものとして制度化されている。そのため、現在の幼稚園と保育所とを単純に合体させれば問題が解決されるというものではない。

戦後の幼稚園・保育所が持たされてしまった制度としての偏りや歪みは何か、まずはそれを明らかにし、そして、それらを是正していくために、どのような理念・指針が必要なのか、この点の検討を外すわけにはいかない

だろう。その意味で、わたしは今回の「子ども・子育て新システム」が「幼保一元化」の言葉を避けていることに、基本的な疑問を感じざるをえない。「幼保一元化」とは、就学前の幼児教育・保育を、各々の家庭に応じたすべての子どもに遍く保障しようという基本的な理念であるからである。

したがって、本稿では、「子ども・子育て新システム」の理念づくりのためにも、戦後の幼稚園・保育所が抱えることになってしまった問題をまずは丁寧に整理し、さらに現代における多様な形態を許容しうる「幼保一元化」のあり様を、より具体的に明らかにしていければと思う。

## I 「幼稚園」という教育思想

### 1 「保育」という言葉

「幼保一体化」を掲げるこの新システム構想では、基本的な考え方のトップに、

一質の高い学校教育・保育の一体的提供(太字:引用者、以下同じ)

が置かれている。

この「学校教育・保育」という言葉で何が意味されているのか。いうまでもなく、学校教育=幼稚園、保育=保育所であることは明白である。「幼保一体化」なのだから当然だ、ということであろう。

しかし、この言葉使いに注目してほしい。当然のように使われるこれらの言葉使いの中には、日本の幼稚園と保育所の歴史が知ってか知らでか素通りされている。なぜ、歴史が消去されるのか。この辺りをまずは検証したい。

これまでにも、戦後の学校教育法による幼稚園と児童福祉法による保育所との二元的な制度を反映して、幼稚園の教育/保育所の保育という形での対置は一般的であった。先の「認定こども園」の場合も「就学前の教育・保育」の推進が謳われている。ところが、今回は、学校教育法に不十分に規定されていた幼稚園が、2007年の法改正によって、幼稚園が形式的にも第一段階の学校教育と位置づけられたことを踏まえたのであろう、**幼稚園=学校教育**と明記されるに至っている。行政的感覚からすれば、どこまでも「合法的な」処置であるため、それに疑問や疑義を呈する人はほとんどいないようである。

しかし、戦後、学校教育法に規定されながらも、なぜ「幼稚園」という呼称はそのまま残ったのか。それまでの幼稚園の「保姆」が、戦後は「幼稚園教諭」に改称されながら、なぜ幼稚園の教育実践を「保育」と呼ぶならわしは残ったのか。

おそらく、当時の文部省には、以上のような幼児教育

への丁寧で緻密な気配り・配慮のゆとりはなく、それらの不整合についても迂闊にも見逃されてきたのではないかと思われる。ただ、明治の初めから、幼稚園の教育的な営みはあえて「保育」という言葉で表わされ、そこに小学校以上のいわゆる学校教育との目的や方法論上の違いが込められていたこと、また、それが幼稚園の元祖であるフレーベルの幼児教育思想であり、幼児教育の独自性へのこだわりでもあったことを承知していたのは、またそれを深く支持していたのは、「日本のフレーベル」とも称され、かつ戦後教育改革を担う教育刷新委員会委員でもあった倉橋惣三である<sup>1)</sup>。

ただし、日本の公的には最初の、東京女子師範学校附属幼稚園は、周知の通り、御茶ノ水・湯島界隈の元上流階層の武士・豪商の子どもたちに限定された、早期「ミニ学校」としての幼稚園であった。その意味では、日本の幼稚園は、誕生の時から小学校以上の公教育にひたすら目を向けていたという習性を持っている。

にもかかわらず、その幼稚園主事となった倉橋惣三は、専攻した哲学・思想との絡みで、ルソー・フレーベル・ペスタロッチの思想を学び、かつ実際にベルリンのペスタロッチ・フレーベル・ハウス（フレーベルの姪であり直弟子でもあったヘンリエッテ・シュレーデル・ブライマン女史の創立）を訪れることで、いっそう日本の幼稚園（保育）の一方的な偏りに気づくことになった。

—（幼稚園は：補充引用者、以下同じ）今日我が国などでも往々考えられている如き、貴族主義のものでもなく、現にフレーベルの幼稚園児が、ツーリングヤの貧しき子らであったことは、幼稚園そのものと社会事業的施設とを対立せしむべきものでないことを、その出発から示しているのである<sup>2)</sup>。

—ことに、ここ（ペスタロッチ・フレーベル・ハウス）では、教育と保護とが児童愛の中にどこまでも分離していないことが著しい。たとえば栄養補充のための給食も完全に行われているが、その完全というのが、**家庭の必要に応じてであって、必ずしも全幼児に均一でないところなどは、いわゆる幼稚園と保育所との観念的区分に囚われていない。**一つ保育室内に牛乳を飲まされている幼児と、そうでない幼児とが机を同じうしている光景、そうして、親も幼児自身もそれを意としないありさまは、さすがに徹底せるデモクラティック社会でのみ実現され得ることと感心した<sup>3)</sup>。

もともと倉橋惣三は、自らもあえてスラム街にある二葉保育園に足を運び、子どもたちの「しらくも頭を汚がったわけでもなく、しらみをこわがったわけでもない」

けれど、「きれい好きの彼は、はじめのうちは、顔の筋肉をしいてにこつかせて、そのきたない群の中に立っていた」という<sup>4)</sup>。そのように実直にも二葉保育園に通いながら、そこで働く野口幽香たちから「寡黙の教訓」として次のような観点を自らのものにしていった。

—保育所と幼稚園とは、子どもの教育の場所として、何の差別のないこと、つまり幼児の社会境遇によって教育使命には少しも差別してならないこと<sup>5)</sup>。

その倉橋惣三が、フレーベル直伝のキンダーガルテンをつぶさに見ることによって、かれの「保育」思想は、いっそう確信に満ちたものに深化されていった。

こうして、日本の幼稚園界の中心に君臨していたかに見える倉橋惣三は、実は幼稚園の実態に対しては厳しい理論的な批判を持ち続けていたことが分かる。次の「幼稚園の大きな誤謬」の指摘などは、当時においては極めて大胆な発言である。わたしが一貫して、倉橋惣三こそ、「幼保一元化」論、さらに言えば、就学前の乳幼児教育を教育と福祉の一体化概念である「保育」に忠実に依拠すれば、むしろ「保育一元化」論とも言うべき論者の第一人者であると強調するゆえんである。

—誤謬の中の優劣を論じれば、いわゆる幼稚園式の方が幼児教育として大きい誤りを冒しているかも知れない。それは、教育には必ずしも保育を伴うことを必然としないからである。それに比して、いわゆる保育所風の方は、教育的に稀薄であることはあっても、**保育には、それが、もし、保育として真に保育なら、教育的のものを伴うのが当然だからである**<sup>6)</sup>。

## 2 「幼稚園令」にみる揺らぎ——教育福祉としての「保育」

日本の明治以来の幼稚園が、もう一方の託児所を生み出すことになった特性としては、「満3歳から」の入園年齢、と「原則4時間」と定められた保育時間の二つがある。

「満3歳」という年齢の区切りは、それまでの「三つ児の魂 百までも」という諺や、3歳からの手習い、3歳からの素読開始などにみる、子どもの「読み書き」の経験的な開始年齢が根拠になったのであろう。もっともかつては「数え年」だったものが明治の公式な制度では満年齢に変えられた。

明治時代に始まる国家主導の国民教育（小学校以上）に目を向けながらの幼稚園の発足であったことを思えば、言葉による集団の成立や、文字の読み書きが可能な年齢



として、おおよそ「満3歳」の区切りが設けられたことも納得はできよう。また、当時の家族をとりまく地縁・血縁の層の厚さを考えれば、小学生や幼稚園が午前中で終わり、ということも、当時としてはとりたてての不便はなかったものと思われる。下校・降園以降は、家族や近所の誰かしら子どもたちを見守ることができていただろうからである。

しかし、徐々に浸透する近代化や都市化に伴って、地域や家族も変質していく。したがって、かつては社会的な問題とは見えなかった幼稚園の先の二つの特性が、貧しく不安定な家庭の親と子どもを、結果として排除することになってしまった。託児所が自然発生的につくりだされ、戦前における幼稚園と託児所の二元体制が作りだされたゆえんである。

ところで、先に見たように、このような幼稚園と託児所の二元体制を強く批判していた倉橋惣三は、1926(大正15)年の幼稚園令の作成委員でもあり、その起草を「近距離から見守った」といわれる<sup>7)</sup>。

その影響でもあろうか、幼稚園令施行にあたって、文部省はわざわざ次のような注意事項を訓令として通達している。

一幼稚園ノ設置ハ固ヨリ之ヲ任意トシ市町村、…又ハ私人ヲシテ必要ニ応シテ之ヲ設置スルヲ得シト雖父母共ニ労働ニ従事シ子女ニ対シテ家庭教育ヲ行フコト困難ナル者ノ多数居住セル地域ニ在リテハ幼稚園ノ必要殊ニ痛切ナルモノアリ今後幼稚園ハ此ノ如キ方面ニ普及発達セムコトヲ期セサルヘカラス 随ツテ其ノ保育ノ時間ノ如キハ早朝ヨリ夕刻ニ及フモ亦可ナリト認ム 又幼稚園ニ入園セシムヘキ幼児ノ年齢ニ就キテハ従来ノ規定ト同シク三歳ヨリ尋常小学校就学ノ始期ニ達スルマテヲ原則トスルモ特別ノ事情アル場合ニ於テハ三歳未満ノ幼児ヲモ入園セシメ得ルコトトセリ

幼稚園がまさに「幼稚園」であり、「保育」をその内容とするからには、子どもたちの実際の生活実態への配慮を不可欠とする、という教育福祉としての幼稚園観がここに顔を覗かせている。倉橋惣三自身の言葉を重ねてみよう。

一これ託児所は、保育時数が長くて、幼稚園は保育時数が短くてよいということは、誰が言い初めたか、勝手な議論であると私は疑うのであります。幼稚園が幼児教育を、幼児の心理と教育原理に基づいてやるならば、どんな子どもでも一定の保育時数で処置していったらいいべきでありましようが、家庭教育

を補うよりよき方法において、心身を健全に発達せしめ、性情を涵養するというのみならず、もっと目の前の問題は、子供が留守の家へ帰る、夜に疲れた親のもとに帰る、忙しい親のもとに帰るというそこに教育実質でなくて、生活形態の上から見まして、保育時数がもっと自由になるべきものであるかと思うのであります<sup>8)</sup>。

実際に、当時の「幼稚園令」公布に際して、倉橋惣三は、「新幼稚園の著しい特色」として、「凡ゆる保育所・託児所は幼児である以上は、教育的に取扱ふべきものであります。」「幼稚園の名によって社会事業までしたといふのではなく、幼児が一人でもそこに居る以上幼児に適した教育をせられる事を要求しているのであるから、良家の子供から貧しい忙しい家の子供の範囲にまですすんで行くといふのであります。』<sup>9)</sup>と、教育福祉としての新しい幼稚園の方向性に極めて熱い思いをもって臨んでいる。

しかし、新田彩子の研究がこの幼稚園令の「空回り」を事実として明らかにしているが<sup>10)</sup>、「新幼稚園」の整備のために特別に予算化されているわけでもなく、またこの法令制定にあたって、託児所・保育所を管轄する内務省とは何らの事前相談も協議もなされなかったという。しかも、それまで曖昧だった幼稚園の保姆資格の規定が整えられるに当たって、託児所の保姆は排除されたという<sup>11)</sup>。これでは、託児所関係者の理解と同意は得られようはずもない。

ともあれこれらは、倉橋惣三の「幼稚園」や「保育」へのこだわり、教育福祉としての幼稚園・託児所・保育所の一元化への思いが、文部省とは本当には共有されていなかったという事実を伺わせるに足る事例である。

また次のような文部省教育調査部の「保育」という言葉をめぐる記述(1942年・昭和17年)は、文部省自体が厚生省および託児所との間に、すでに一線を画していることを晒してしまっている。

一本来「保育」と言ふ言葉は幼稚園教育のことを意味するものとして明治以来通用してゐたのであるが、託児所側が「託児」と言ふ名称を嫌って「保育所」と呼び、且昼間託児事業を保育事業と呼ぶやうに厚生省に要求し、厚生省が文部省に無断でかかる名称を許容すると共に、自らも用いてゐることは、託児所の幼稚園化と言ふ事実を物語る一事でもある<sup>12)</sup>。

### 3 「学校教育」と「幼稚園保育」の関係

以上、歴史を辿り直して見えてくることは、日本の幼稚園が、実際には小学校以上の国民教育(公教育)に目

を向けながら、それでも「幼稚園」という名前を掲げ、「保育」であることを手放さない限り、それはフレーベルのキンダーガルテンと相通じ、たとえば倉橋惣三に見るように、思想としては、託児所・保育所との統括を含む「教育福祉としての幼稚園保育への一元化」が志向されるものだというのである。

しかし、「幼稚園令」に束の間、倉橋惣三の影響が見られたものの、文部省それ自体は、託児所・保育所との一元化に対して、基本的には必ずしも積極的ではなかったと言えるだろう。それゆえに、敗戦直後、対日米国教育使節団報告書が呼び水となって、幼稚園が「家庭教育の補完」という機能を抜けて、学校教育法に組み込まれることとなったことは、正直なところさほどの意外性を与えるものではない。

しかし、実際に幼稚園を学校教育法に組み込むことにもっとも積極的であり、それゆえに力を持ったのは、あの倉橋惣三なのであった。

なぜか。倉橋惣三の自らの思想・理論に対する裏切りではないのか。実際は、彼の幼児教育への思い入れの強さと、一面では、当時のアメリカの「民主主義的新教育」への過大な幻想ないしは期待感のためだったと思われる。

つまり、倉橋惣三は、戦後の学校教育法に幼稚園が組み込まれることを、次のような警戒心と、また楽天的な希望とを合わせ持って承諾したのである。

—幼児教育の重視を、学校教育の延長といふ言葉において論ずることは、或いは異議を誘ふかも知れない。……（しかし）その学校といふ観念も、その目的方法の実質にいろいろの別があり、変遷があつて、旧い観念では、幼児期の教育として甚だ不適當のものがあつた。その場合、学校の延長として、**幼児教育を考へることに大きな危険があつたのは明らかであり、その危険は今日でも皆無といへない**。しかし、今日、教育実質の刷新によつて考へられている新しい学校観念では、必ずしもその根本の教育理念において、幼児教育と相容れぬものではない<sup>13)</sup>。

しかしながら、現実には、倉橋惣三のこの期における選択は二つの点から幻想に墮してしまつたことになる。一つは朝鮮戦争直前からの米国の対日戦略転換によるアメリカン・デモクラシーの頓挫。いま一つは、日本の文部省による公教育政策の強固な復活、この二つである。

しかも、この幼稚園の学校教育法への組み込みの審議に関しては、戦前の幼稚園令の時と同様、保育所関係者や厚生省はまったく関わってはいなかつたともいわれる。さらに、事態はすでに、次のような状況判断の下、幼稚

園と保育所の一元化は、「将来の課題」として先送りされてしまつていたのである。

—（説明員、坂元彦太郎）何とかして一元化できないかということをお話し合つてみたのでございますが、しかしいずれも大体似たような勢力でもありますし、まだいずれも一割以下といった収容幼児数でございますので、この際はまずお互いにどちでもよいから、**幼児収容機関が殖える方がよいのではなからうか**というので、**私どもとしては不本意ではありましたが、両方とも自分たちの機能を發揮して、幼児教育のために尽くそう、そうして保育内容につきましては、幼稚園の方でいろいろきめて、教育的なものを託児所の方でも見てもらおう、幼稚園におけるいろいろな幼児の保護に対する施設については、厚生省の方でもできるだけの援助をしてもらおう**というようなところで、今折れ合つて、両方とも並列していくという状態であります<sup>14)</sup>。

このように歴史を辿り考えてみると、幼稚園が学校教育法に規定されたとはいえ、それは幼稚園が「園」であるということや、幼稚園が「保育」の場であるということをもまったく否定した上でのことではなかつたことが分かる。むしろ、先々では、保育所をも巻き込んで統括的な「幼保一元化」を図っていくことが、ある意味では将来の目的・課題におかれたことでもあつたのである。だからこそ、現場では、当時も、いまも、幼稚園教諭・保育所保育士ふくめて「保育者」という呼び名が使われているし、幼稚園の教育内容も依然として「保育」という言葉で語られている。

戦後の文部省が迂闊にも取り残してしまつた「幼稚園」や「保育」という言葉は、実はその中に、小学校以上の教育目的・内容・方法をも対象化し、たえず問いつける教育（保育）思想であることが忘れられてはならないはずである。

この点をまったく素通りして、一部の早期教育ムードに便乗した形で、幼稚園＝学校教育と安易に等置することは、幼児教育のあり様を誠実に考えることではないのではないだろうか。それは、幼稚園・保育所の歴史と、そこに残された課題をもことごとく無視することであるし、またそれは、子どもの置かれた状況と育ちの現状に照らしながら、小学校以上の学校教育にも、たえず批判的な検証の目を向け続けることを放棄することにもなるからである。

## II 戦後の「保育所」の矛盾——児童福祉思想の形骸化

今回の「子ども・子育て新システム」の基本的な考え方の第2項は、

### 一 保育の量的拡大

となっている。

ここでも、先の「学校教育」概念と同じく、保育所に絡む「保育」概念の歴史的な背景はほとんど踏まえられてはいない。幼稚園と同じく、保育所もまた戦後の出発時点にまずは立ち返らなければならないだろう。

### 1 「児童福祉法」の理念と実態

敗戦に先立つ1938(昭和13)年、それまでの内務省が改組されて厚生省が新設された。内務省社会局は厚生省社会局となり、その下に児童課がおかれた。そしてその年の3月、それまで法的な規定なしに放置されてきた託児所が、初めて社会事業法の中に位置づけられた。「厚生」という、日本では見馴れない言葉が冠せられたということは、戦時中とはいえ、日本もまた世界の「福祉」をめぐる思潮と無関係ではなかったことがうかがわれる。実際、初代児童課長の任に就いた伊藤清は、その著の中で児童保護とは「Child Welfare(児童福祉)である」と述べている<sup>15)</sup>。

しかし、やがて対米戦争が始まり、戦争の犠牲になる子どもたちが殖え続け、目の前の子どもたちへの有無を言わさぬ対応が迫られる現実の中で、実際には「児童福祉」の理念は宙に飛んでしまった。そして戦後を迎える。

幼稚園が学校教育法に規定されるのと併行して、保育所はそのまま厚生省の新たな児童福祉法の中に位置づけられる。この時、厚生省は戦中の二の舞を踏むまいとして、「すべての子どものための児童福祉」理念を、声高らかに謳いあげている。第1章総則がそれである。

「第1条 すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。

②すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」

そしてこのような厚生省の高揚した気分と法律の理念に呼応して、「国民の間に法に照らしすべての子どもは当然保育所に入る権利があるという主張が芽生え、幼児保育一元化の立場から『全村保育』を実施する地域もあらわれた」と、鷲谷善教著には記述されている<sup>16)</sup>。

しかし、悲しいかな、戦後まもなくの日本の実態もまた、厚生省が息巻くような理念を具体化できるようなものではなかった。戦災による焼け跡、戦争孤児・浮浪児、戦地からの引き上げ者たち、そしておびただしい貧困。……アメリカの政治戦略の転換やシャープ税制勧告による財政引き締め、朝鮮戦争没収なども絡みながら、保育所は、理念通り「すべての子ども」を対象とするようには行かなかった。しかも、他方では、幼稚園も存在している。当時は未だ5歳児だけの1年保育が通常だったとはいえ、3歳児以上に限れば、幼稚園と保育所の間で、子どもの奪い合いすら起こってしまうことになる。

こうして、戦後の児童福祉法は当分は理念倒れとなったまま、現実にはすべての子どもを対象とする「児童福祉」というよりは、目の前の特別な配慮を必要とする児童保護対策に重点が置かれてしまうのである。そのため、財政もまた特別な少数者を対象とするがゆえに、手厚い国庫補助の仕組みが温存された。

### 2 「保育に欠ける」という入所限定規定

児童福祉法の保育所規定は、当初は次のようなものであった。

一 保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする。(第39条)

つまり、「日日保護者の委託を受けて」保育するところが保育所(Day Nursery)であり、それが幼稚園との大きな違いの一つとされた。しかし、それ以外に、財政のためにもともかく保育所への入所を無限定に受け入れることはできなかった。そこで採用されたのが、第24条にすでに規定されていた「保育に欠ける」という文言であった。

一 市町村は、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児又は幼児の保育に欠けるところがあると認めるときは、その乳児又は幼児を保育所に入所させて保育しなければならない。(略)(第24条)

ここで留意しておきたいことは、「保育」概念の保育所の変容が生じていることである。

戦後の保育所が法的にも児童福祉施設として規定されたことから、まずもって、「保育概念」が3歳児以上の幼児だけでなく、3歳児以下の乳幼児にも拡大されている点である。

と同時に、この第24条の「保育に欠ける」という言葉は、「保育」が歴史的には、家庭以外の施設における社会



的・集団的な幼児の教育を指していたのに対して、「家庭における養育」をも「保育」と称するように、無意識的に拡大されていることになる。

それはさておき、この「保育に欠ける」規定が保育所の入所限定条件とされた時、当の厚生省は、戦前の貧困家庭のイメージを払拭することに懸命であった。「家庭が貧困であるかどうかはとわない。」<sup>17)</sup>しかも、精神上、身体上の特別な「障害」をもった子どもを対象とするのではなく「いわば普通の子ども」を入所させるのだと、そのことが戦後の新しい児童福祉法に基づく保育所に「明るい積極的な性格」を持たせることになるのだと強調されている<sup>18)</sup>。しかし、実際にはそのことによって、かえって障害児の保育所入所を妨げ、障害児差別をいつまでも長引かせることになるのだが……。

さらに、この規定が、結局は子どもを育てている女性を、「働いている女性・母親」と「働かずに家で子育てしている女性・母親」とに二分し、「保育に欠ける」という言葉の持つマイナスイメージゆえに、家庭で子育てしている女性・母親が○、そうではない就労女性・母親は×、という価値付与をすることになってしまった。もちろん、現在では、このような価値観は就労することは当然という女性たちの権利意識や、働かなくては生活できないという経済状況からも、ほとんど機能してはいないとしても、戦後の長い間、子どもが3歳になるまでは、子どもの幸せのために、母親が家庭で子育てするべきであるという、いわゆる「3歳児神話」として、女性たちを規制し、あるいは悩ませてきたのも事実である。

この「保育に欠ける」の規定こそが、幼稚園と保育所の二元体制を維持し、子どもをその家庭のありようによって二分化してしまう大元でもある。

にもかかわらず、「幼保一体化」を謳う新システム自体は、ここに至っても、この「保育に欠ける」規定をなくすのか、維持するのか明確ではない。この辺りの原則的な方針を曖昧にしたままの「保育の拡大」は、決して問題の基本的な解決にはならないのではなからうか。

(注：2012年1月段階では「保育に欠ける」に代えて「保育を必要とする」の言葉が用いられるようである。「保育を必要とする」とはどういうことなのか、さらなる検討が要請されるだろう。)

### 3 「保育所」における教育機能

これまで見て来たように、「幼保一元化」は将来に棚上げされはしても、「棚上げされる」こと自体からも、幼稚園と保育所は「似たような施設」という認識は共有されていたことが分かる。

しかし、行政の現実には容赦がない。二つの法律によって別個の施設として法定された以上、それぞれの管轄庁

は、自らの領域にのみ限定し力を注ぐ。

児童福祉法に規定された戦後の新しい保育所が発するに当たり、厚生省は結局は次のような幼稚園との違いを強調するようになるのである。

—保育所というのは、これ（幼稚園）と観点が異なりまして、児童を委託した保護者の負担を軽減し、考える暇さえもたないわが国の母親等に愉快地に勤労する余裕を与えようとすることに主眼があるのであります。勿論、保育所においては、単に児童を預かるというだけではなく、適切な環境と心身の発達に応じた躰、知識等を与えることはいうまでもないのですが、保育所と幼稚園とはその持っている社会的機能が異なっていると考えるを得ないのであります<sup>19)</sup>。

さらに、上記の説明では、辛うじて保たれている「保育所における適切な環境、躰、知識」という保育（教育）機能が、次の児童局企画課長の解説では、それすらもギリギリ最小に絞り込まれている。

—保育所は、保護教育を必要とするにかかわらず保護者の労働・疾病等のために保育してもらえない児童を入所させて、児童の必要とする保育をあたえる社会福祉施設であって、児童の必要とするものは端的には教育という高度の要求をみだす以前のものであって、児童の生活権につながるものである<sup>20)</sup>。

ここまで来ると、社会福祉施設・児童福祉施設である保育所での「保育」概念は、ほとんど教育概念以下の生活保障概念として位置づけられてしまっていることが分かる。子どもの「生活権保障」こそ、子どもの成長・育ちの保障に他ならず、それこそ「教育としての保育」であるにもかかわらず、制度としてあるいは行政的に、「教育という高度の要求をみだす以前のもの」という、「緊急性ゆえの低位」に保育所保育が変質させられてしまうのである。

しかし、一方では、中央児童福祉審議会の答申「いま保育所に必要なもの」(1964年10月)の中で、「養教一体としての長時間にわたる望ましい保育」という保育所保育の教育的特質が強調されている。この文言はそれ以降の「保育所保育指針」の中でも、「養護と教育が一体となって、豊かな人間性をもった子どもを育成する」と継承されている。これは、保育所で働く現場人の共通の感覚であろう。

にもかかわらず、文部省・厚生省がともに歩み寄ったと一般的には評価されている「文部省・厚生省両局長通

知」(1963年・昭和38年)が、実は保育所入所の3歳児以上にのみ限定的に「幼稚園教育要領」に準じた「教育」を行うことをある意味では「強制」しつつ公認し、結局は保育所の子どもたちを3歳以上の子どもたちの「準教育」と、3歳未満児の形式的な福祉概念に貶められた「保育」という形で二分してしまうものだったのである。

—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。:原文)を行うことを目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。(中略)

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齢の幼児のみを対象とすること。

こうして経緯を辿って見れば、「養護と教育」という概念を二分化する文部省と、「養教一体としての……保育」を強調する厚生省とのせめぎ合いが続いていたことが明らかであるが、結局は「養護と教育」に概念を分けられ、現行の保育所保育指針では、0.1.2歳児は「養護」、3歳以上児は「養護と教育」と実態的にも分断されている<sup>21)</sup>。

繰り返して確認すれば、要するに、保育所の保育総体は子どもの教育に連なる「保育=教育」とは捉えられず、3歳以上児のみに、文部科学省が公認している幼稚園教育=学校教育が認められるにすぎない。

「幼保一元化」とは、幼稚園も保育所も対等に、それらとともに、子どもの保育=教育の場として認めることではないのか。幼稚園だけが「教育」機能をもち、保育所の子どもたちに対しては、3歳以上の子どもにのみ「教育」を限定するとは、あまりにも戦後の急ぎ仕立ての制度に囚われすぎているのではないだろうか。

## おわりに

以上、歴史を辿りつつ明らかにしてきたように、戦後は「すべての子どものための保育=教育」を実現するための「幼保一元化」を棚上げし、その結果、その課題ごときれいに忘れられてしまったということである。いや、それだけではなく、就学前の子どもたちの教育を限りなく学校教育的教育に限定し、保育所の保育=教育を、真っ当に認めようとはしてこなかったと言える。

そのため、地域や家族が大きく変貌し、子育て自体が、母親の手だけに、あるいは家庭の中だけに担いきれなくなっているにもかかわらず、3歳未満児の全体としての保育=教育は、一向に整備されえないままなのである。

新システムの基本的な考え方の第3項に

—家庭における養育支援の充実

が上げられている。

この具体策としては、小規模な保育ママ、事業所内保育(地域型保育サービス)、さらには地域の子育て支援事業や放課後児童クラブ(学童クラブ)など、が上げられ、これらはすべて市区町村で包括的に整備するという方向性が示されている。これらが具体的に実現されていけば、確かに多くの子どもや親たちが肉体的にも精神的にも助けられるであろうことは喜ばしい。

しかし、最後の最後になっても、文科省・厚労省とも、また今回の新システムにおいても、3歳未満児の保育=教育を認知し、制度化する必要性に気づかれていない。それほどに戦後の幼稚園・保育所の教育/保育の分断による二元体制に規制されてしまっているのである。

さらに言えば、現在の「子育て支援」あるいは「家庭の養育支援」は、いずれも3歳未満の子どもは母親が育てるべきという「3歳児神話」を払拭しきれてはいない。たとえ、親(母親)が日中家庭にいたとしても、子どもの育ちのための場は、あるいは親たちの育ちのための場は、地域の中に必須である。そこは、子どもが仲間と出会える場であり、また親もまた、他の子どもや親・保育者と出会える場だからである。そして、いつも「母親・ないしは保護者同伴」ではなく、0.1.2歳児にとっても、必要に応じて、「保育」の場が用意されるべきではないだろうか。

新システムでも、「保育の量的拡大」と「家庭における養育支援の充実」という二つの項目が別個に立てられている。ということは、相も変わらず、母親が就労している家庭の子どものための施設=保育所、そして母親が家庭にいる場合は、子どものための保育施設ではなく、どこまでも「母親の育児・養育を支援するため」のもの、という性格づけは変わらない。

すべての子どものための、それぞれの家庭の状態に応じた子どもの育ちの場の保障、そしてそれらは、国によって義務化されるものというよりは、それこそ、家庭の状況に応じてさまざまな形態が用意され選択され、しかもそれらは一律に公的な補助の対象となる。これこそ幼稚園保育と児童福祉の基本的な思想であり、「幼保一元化」の原点ではなかっただろうか。

(注)

- 1) 池田祥子「倉橋惣三『幼稚園真諦』」(藤永保・三笠乙彦編著『幼児の教育』講談社、1981)参照。なお関連するものとして、



- ・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」をてがかりとして」  
（『東京立正短大紀要』vol.35 2007.3）
- ・池田祥子「「幼保一元化」の再定義のために——三つの  
検討課題」（『東京立正短大紀要』vol.36、2008.3）
- ・池田祥子「すべての子どもたちに対応する「幼保一元  
化」を」（公教育研究会編『教育をひらく』ゆみる出版、  
2008）参照
- 2) 『倉橋惣三選集』第1巻、フレーベル館、1965 p.370
- 3) 同上、p.211
- 4) 同上、p.145
- 5) 同上、p.147
- 6) 同上、第4巻、1967 p.274
- 7) 田澤薫「幼保一元化の可能性に関する史的検討」日本保  
育学会『保育学研究』第49巻第1号、2011参照。（倉橋  
惣三「幼稚園令の読み方—講演大要筆記—」『幼児の教育』  
vol.26 no.10、1926）
- 8) 前掲『倉橋惣三選集』第4巻、1967 p.230
- 9) 注7に同じ。pp.17-18
- 10) 新田彩子「幼稚園令制定とその影響—幼保一元化をめぐ  
る託児所令制定運動を中心に—」お茶の水女子大学人間  
発達研究会編『人間発達研究』vol.23 2000 注7）参照
- 11) 注7）参照
- 12) 『幼児教育に関する諸問題』1942 p.28（岡田正章『保  
育学講座3 日本の保育制度』フレーベル館 1970 p.68  
参照）
- 13) 倉橋惣三「米国教育使節団報告書中の幼児教育に関する  
提言と学校教育の下への延長」（『幼児の教育』第45巻第  
2号、1946）
- 14) 衆議院教育基本法案特別委員会議録速記第5回 pp.59-60  
（1947.3.19）（岡田正章 前掲書、pp.126-127
- 15) 伊藤清『児童保護事業』常盤書房 1939 なお注7参照。
- 16) 鷺谷善教『私たちの保育政策』文化書房博文社 p.89  
1967（なお他に、池田祥子・友松諦道『保育制度改革構  
想・戦後保育50年史4』栄光教育文化研究所 1997 p.92  
参照）
- 17) 高田正巳『児童福祉法の解説と運用』時事通信社 1951  
p.145
- 18) 高田浩運『児童福祉法の解説』時事通信社 1959 pp.268-  
269
- 19) 児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成』上巻  
ドメス出版 1978 p.886
- 20) 前掲、高田正巳、p.282
- 21) 池田祥子「保育所と幼稚園の制度および理念の壁——  
（その1）保育所側からのアプローチ（『宝仙学園短大紀  
要』34 2009.3）参照