

1940年代後半のアメリカ合衆国における幼児教育の位置づけ

— 州および地方当局に対するアンケート調査の結果から —

The Status of U.S. Early Childhood Education in the Late 1940s:
Through a Questionnaire Survey for States and Local Units

織田望美

ODA, Nozomi

キーワード：アメリカ合衆国 幼児教育 幼稚園 保育学校

はじめに

本稿では、戦後日本における幼児教育改革の背景を探る試みの一端として、1940年代後半のアメリカ合衆国(以下、アメリカと略す)における幼児教育について検討を行う。その際に着目するのが、州および地方当局における幼稚園 (kindergarten) と保育学校 (nursery school) の位置づけである。

先に筆者は、1930-40年代前後のアメリカ連邦教育局における幼児教育の位置づけについて検討を行い、特に第二次世界大戦後には、幼稚園が小学校の一部として広まっていったのに対して、保育学校については必ずしも公的な教育機関とは捉えられていなかったことを指摘した¹。これに続いて、本稿ではアメリカにおける教育行政の仕組み上、その実施にあたって直接的な責任を担う立場にある州および地方当局の視点に着目することで²、地域や立場によって一様ではない制度や普及の実態と、それを支える人々の意識について明らかにすることを課題とする³。

そこで取り上げるのが、1946年に全米各州の教育局、ならびに全国各地の学校区を対象に実施されたアンケート調査の結果である⁴。この調査は、アメリカ最大規模の教育団体である全米教育協会 (NEA: National Education Association of the United States) 内に設けられた調査研究部門 (Research Division) が中心となり実施したもので、調査のための質問紙は、1946年6月に全米各州および準州の教育局、ならびに全国の人口3万人以上を有する市の学校区長宛てに送付された⁵。回収率はそれぞれ62.3% (29州4準州)、57% (203学校区) とされている⁶。

具体的な設問は、州教育局に対して7項目⁷、地方学校区に対して8項目⁸設けられているが、本稿ではこのうち、特に当時のアメリカにおける幼児教育の位置づけについて理解する際の参考になると考えられる項目を中心に取り上げ、その他の内容については適宜補足的に用いていく。また、この調査では幼稚園と保育学校に加えて、託児所 (child-care center) も視野に含まれているが、幼児教育を主眼とする本稿においては、「保護機関 (custodial agencies)」と定義されている託児所については基本的に検討の対象から割愛し、「教育機関 (educational agencies)」と定義されている保育学校、そして既に教育機関として浸透していた幼稚園に関する内容を中心に扱うこととした⁹。

1 州の法律における幼児教育の位置づけ

まずは、州の法律における幼児教育の位置づけについて、「現在の州の法律において、地方学校区は幼稚園／保育学校を設置することができるか」という問いに対する回答結果をもとに確認したい。

地方学校区における幼稚園の設置に関しては、回答の得られたすべての州 (33州) が法的に認可していたとされている¹⁰。つまり1940年代後半のアメリカでは、全国的に各学校区による公立幼稚園の設置が認められ、想定されていたといえるだろう。これに対して、地方学校区による保育学校の設置を法的に認可していると回答した州はほぼ半数 (17州) と、認可していないとした州の数 (16州) と拮抗しており¹¹、公立学校としての保育学校の設置に関しては、州ごとの対応が二分されていたことがうかがえる¹²。

2 地方学校区における幼児教育施設の設置状況

続いて、学校の管理運営を担う各学校区における幼児教育施設の設置状況とその見通しについて、「1945-46年度に、地方学校制度の一部として設置されていた幼稚園／保育学校の数」、および「1946-47年度に、地方学校制度として設置される予定の幼稚園／保育学校の数」を尋ねた結果をもとに検討したい¹³。表1は、これら二つの設問に対して、それぞれ少なくとも1施設以上の設置実績がある(1945-46年度)、または設置予定がある(1946-47年度)と回答した学校区の数および割合を示したものである¹⁴。

表1 幼稚園／保育学校を設置している地方学校区

年度	1945-46年度	1946-47年度
幼稚園	138 (68.0%)	139 (68.5%)
保育学校	46 (22.7%)	28 (13.8%)

出典：Educational Research Service, 1946, p.7, Table G をもとに筆者作成

まず幼稚園については、1945-46年度に設置実績があったとした学校区、そして1946-47年度に設置予定があったとした学校区とも7割弱と多数を占めており、この時期多くの都市では幼稚園が公立学校制度として存在していたことが分かる。また、各学校区における幼稚園数の変化に注目すると、複数の地域で1946-47年度の予定値が前年度実績を上回っているとされ¹⁵、幼稚園がさらに増加の方向へと向かっていったことがうかがえる¹⁶。

これに対して、保育学校を公立学校制度として設置している、または設置予定があったとした学校区の割合は、1945-46年度の22.7%から翌1946-47年度には13.8%と1

割弱減少しており、幼稚園とは異なる傾向を示していたことが分かる¹⁷。こうした動きの背景として、報告書では1946年2月をもって連邦政府からの補助金が打ち切られたことが一因として指摘されており¹⁸、戦後公教育として位置づけていく機運の高まりもみられたとはいえ、それを支える財政基盤を欠いたまま公的な保育学校の存続を図っていくことは困難であったといえるだろう¹⁹。

3 幼児教育の公教育化に対する意見

では、こうした幼稚園と保育学校の法的な位置づけや設置動向の背景には、どのような人々の意識が存在していたのだろうか。表2は、州教育局および地方学校区に対して、それぞれ「幼稚園／保育学校を公教育の一部として設置することに対する、州内の教育専門家の一般的な見解」と、「幼稚園／保育学校を公立学校プログラムの一環として設置することに対する、学校区教育委員会の見解」を尋ねた結果の概要である²⁰。

【幼稚園の公教育化について】

まず、幼稚園の公教育化について約85%の州が賛成の立場を示しており、逆に明確に反対の州が皆無であったという結果は注目されよう。さらに、多くの州では幼稚園が「既に長年にわたって公教育制度の一部になっている」²¹として、次のような意見も紹介されている。

ある州の初等教育課長によれば、「この分野は急速に発展しており、幼稚園は学校の不可欠な一部として設置されている」という。他に「大多数が幼稚園の設置に賛成しているが、建設計画が必要である」との意見もみられた²²。

すなわち、州として基本的に幼稚園の公教育化に対す

表2 幼稚園／保育学校の公教育化に対する意見

回答内容	幼稚園		保育学校	
	州	地方	州	地方
賛成	28 (84.9%)	158 (77.9%)	17 (51.4%)	51 (25.1%)
反対	0 (0.0%)	8 (3.9%)	5 (15.2%)	62 (30.5%)
意見が割れている	1 (3.0%)	0 (0.0%)	3 (9.1%)	0 (0.0%)
分からない	1 (3.0%)	8 (3.9%)	6 (18.2%)	48 (23.7%)
無回答	3 (9.1%)	29 (14.3%)	2 (6.1%)	42 (20.7%)
合計	33 (100.0%)	203 (100.0%)	33 (100.0%)	203 (100.0%)

出典：Educational Research Service, 1946, p.6, Table F および p.10, Table K をもとに筆者作成

る異論はなく、検討すべきはそれをどのように実現していくかという課題であったといえるだろう。

他方、実際に各施設の管理運営を担う地方の回答は、総じて州より肯定的な意見が減少する傾向にあるものの、それでもなお8割弱という大部分が幼稚園を公立学校として設置することに賛成の立場を示し、「幼稚園を支持する地方学校区のほとんどが、既に幼稚園を公立学校制度の一部として設置し、そうでないところでも、場所と資金が得られればすぐに設置することを予定している」²³と報告されている。

【保育学校の公教育化について】

続いて、保育学校の公教育化を支持した州はほぼ半数と、先にみた幼稚園と比べ大きく減少するものの、「もし資金があれば、喜んで保育学校を設置するだろう」というのが一般的な意見であったとされている²⁴。

ただし、地方学校区の保育学校に対する見解は、こうした州の立場とは異なる傾向を示している。もっとも、保育学校を公立学校として設置することに対する地方の回答は、賛成・反対・分からない・無回答がすべて2割を超えており、このこと自体が保育学校に対する見方の複雑性をあらわすものとして示唆的である。とはいえ、なかでも多くみられたのは反対意見であり、この結果を受けた以下の説明は、保育学校に対する社会の認識について考えるうえで興味深い内容となっている。

まず最初に挙げられているのは、先にみた州の意見と同じく、保育学校を設置するための財源確保の問題である。

多くの教育委員会は、保育学校を適切に運営するための十分な資金を得ることの困難を主張し、それゆえ保育学校の設置を拒んでいる。多くの場合、その否定的な態度は間違いなく既にある学校事業のための十分な歳入を欠いていることに起因する²⁵。

同じ調査の報告によれば、幼稚園と保育学校の運営に要する子ども一人あたりの年間経費には平均4倍以上の差があり²⁶、学校区としては、保育学校を公的に維持するためには連邦政府や州からの補助金が必要との意見も紹介されている²⁷。

これに対して、次に挙げられているのは保育学校を託児所と一括りで捉え、そもそも公的な教育機関として整備していくことは不要である、あるいは必要悪であるとする見方である。

いくつかの教育委員会は、託児所にも保育学校にも興味がない。なぜなら自身の学校区にとりたてて

その必要がないと考えているためであり、さらにもし設置すれば、母親が必要性よりも単に利便性を理由として施設を利用すると考えている。ある学校区長は、この問いに対して「託児所も保育学校も、第一義的には家庭の責任の領域であるように思われる。これらの施設を公的な機関として設置する風潮は、家庭生活の重要な側面を阻害するだろう」と個人的な見解を述べた²⁸。

こうした保育学校を公的に維持していくこと自体に否定的な立場は、アメリカにおける公私の領域の区分を体現したものといえるだろう²⁹。

ただ、上記いずれの立場をとるにしても、目下取り組むべき課題として挙げられるのは幼稚園以上の教育である。

多くの教育委員会は、追加で得られた資金を既存の学校事業の向上に費やしたいと考えているようだ。「私たちは『正規の』学校教育の内部にあまりに多くの課題を抱えており、そういった類の事業(託児所や保育学校を指す——筆者注)に税金を充てることはできない」という意見は、その他多くの教育委員会にもみられる典型的な立場である³⁰。

既に「正規の」学校教育としての地位を確立していた幼稚園と、必ずしも公的に保障されるべき教育とは捉えられていなかった保育学校との間には、主に資金的な優先順位に明白な差があったことが分かる。同じく、「私たちは皆——NEAを含め——、他のことに取り組む以前に、持っているエネルギーのすべてを幼稚園から第12学年までの教育機会の改善に注力すべきである」³¹という学校区からの意見は、その後保育学校が私的なサービスとして展開していく際の基盤をなしていたといえるだろう。

おわりに

以上、1940年代後半のアメリカにおける幼児教育の位置づけについて、州および地方当局を対象としたアンケート調査の結果をもとに検討してきた。その結果、既に公立学校制度の一環として、普及拡充の方向へと向かっていた幼稚園に対して、保育学校については、公教育としての法的な位置づけや設置状況、そして人々の意識に、地域や立場による差がみられたことが明らかになった³²。

なお、幼児教育を公的な教育機関としていかに位置づけるかという問題は、当時のアメリカにおける論点で

あったと考えられ³³、この時期複数の関連組織から6歳未満の子どもに対する教育拡充を求める声明も発表されている³⁴。これら専門職団体を中心とする制度構想については、戦後日本における幼児教育との関係を含め、稿を改めて取り上げたい。

1) 織田、近刊。

2) アメリカにおける教育行政の仕組みについては、自治体国際化協会ニューヨーク事務所編、2008等を参照。これによれば、アメリカにおいて教育に関する基本的権限は州政府にあり、さらに多くの州では「公立学校の運営や意思決定の権限を学校区に代表されるような教育機関に委ねている」とされ (p.ii)、こうした教育行政の基本構造は、本稿の対象時期においても同様に説明されている (U.S. Office of Education, 1951)。

3) 教育制度研究の動向について考察した荒井は、その分析視角をめぐると特徴の一つに「制度にまつわる因果関係の解明を志向する研究が少ない」ことを挙げ、従来「どのように制度が形成されたのかを探る研究 (what) が多く存在していた反面、なぜその制度・政策が選択されたのかを探る研究 (why)、すなわち、制度形成の要因についての議論 (いわば教育制度の制度化の理論) は活発には行われてこなかった」と述べている (荒井、2011、p.217)。本稿ではこうした指摘を念頭に、制度そのもののみならず、制度を支える基盤としての人々の意識やその論理について視野に含むことを志向している。

4) Educational Research Service, American Association of School Administrators and Research Division of the National Education Association (以下、Educational Research Service と略す)、1946。この報告書を含む英語文献からの翻訳は、筆者による。

5) Educational Research Service, 1946, p.1.

6) Educational Research Service, 1946, p.3 および p.7.

7) 州当局に対する質問内容と回答方法は以下の通り (Educational Research Service, 1946, p.38 に掲載の質問紙より)。^①現在の州の法律において、地方学校区は託児所／保育学校／幼稚園を設置することができるか? (はい／いいえの2択)、^②州内の全学校区のうち、託児所／保育学校／幼稚園を設置している学校区の数はいくつ? (数値を記入)、^③託児所／保育学校の主な財源は? (州税／州税および地方税／地方税／地方税および納付金／その他の5択)、^④次年度、託児所／保育学校／幼稚園に関する州の法令の制定は予定されているか? (記述式)、^⑤託児所／保育学校に対する州の補助金が拡充されたとして、以下の経常費への影響は? (幼稚園に対する補助金／小中学校に対する補助金／教員給与／教材費／その他に関して、それぞれ好影響／悪影響の2択)、^⑥託児所／保育学校／幼稚園を公教育の一部として設置することに対する、州内の教育専門家

の一般的な見解は? (記述式)、^⑦その他、質問や論点等 (記述式)。

8) 地方当局に対する質問内容と回答方法は以下の通り (同じく p.39 に掲載の質問紙より)。^①1945-46年度に、地方学校制度の一部として設置されていた託児所／保育学校／幼稚園の数は? (数値を記入)、^②1946-47年度に、地方学校制度として設置される予定の託児所／保育学校／幼稚園の数は? (数値を記入)、^③託児所／保育学校の主な財源は? (州税／州税および地方税／地方税／地方税および納付金／その他の5択)、^④託児所／保育学校／幼稚園の運営に要する子ども一人あたりの年間経費は? (金額を記入)、^⑤州および学校区の財源による託児所／保育学校の設置が法的に認可されたとして、以下の事業への影響は? (幼稚園に対する補助金／教員給与／教材費／その他に関して、それぞれ好影響／悪影響の2択)、^⑥託児所／保育学校／幼稚園を公立学校プログラムの一環として設置することに対する、学校区教育委員会の見解は? (記述式)、^⑦託児所／保育学校／幼稚園を公立学校の一部として設置運営する運動組織が、学区内に編成されているか? (記述式)、^⑧その他、質問や論点等 (記述式)。

9) Educational Research Service, 1946, p.2. アメリカにおける幼児教育の通史をまとめた Beatty は、その著書において託児所 (day nursery や child-care center) を取り上げていないことについて、「教育 (preschool education) とケア (child care) の区分はしばしば人為的なものであるが、それは歴史的な分断を体現している」として、「教育とケアを分けて論じることは、政治的あるいは教育的には適切でないとしても、歴史的には妥当である」と説明している (Beatty, 1995, p.xi)。また、Lascarides & Hinitz も同様に「アメリカの保育学校は、幼稚園より前の教育に対する関心からはじまった」として、ケアに重きを置く託児所とは基本的に分けて論じている (Lascarides & Hinitz, 2000, p.295)。複数の先行研究をもとに、乳幼児期のケアと教育への公共投資の歴史を概括した Wilinski によれば、救済的な施設として成立してきた託児所に対して、裕福な家庭生活の補完を意図する保育学校の登場は、ケアと教育に分断されたシステムの基盤をなすものであったとされている (Wilinski, 2017, p.22)。

10) Educational Research Service, 1946, p.3.

11) Educational Research Service, 1946, p.3.

12) Goodyknoontz et al. は、直近数年間でみられた州レベルの幼児教育政策の進展として、第一に、地方学校区に幼稚園の設置と、それにとまなう地方財源使用の権限が与えられたこと (一つの例外を除く全州が実施)、第二に、地方学校区に、幼稚園のために州の財源を使用する権限が与えられたこと (29州が実施)、第三に、地方学校区に保育学校の設置と、それにとまなう地方財源使用の権限が与えられたこと (10州が実施)、第四に、地方学校区に、保育学校 (またはそれに類する幼稚園より年少の子どもたちへの

- プログラム)のために州の財源を使用する権限が与えられたこと(6州が実施)を挙げている(Goodyknoontz et al., 1947, p.47)。
- 13) 上記の通り、調査のための質問紙は1946年6月に送付されており、ここでは1945-46年度末の時点で実際に設置されていた施設数と、翌1946-47年度に設置が予定されていた施設数が報告されている。
- 14) ここでは報告書の記載に倣い、各学校区から報告された施設数の値ではなく、当該施設を設置している学校区の数を示している。
- 15) Educational Research Service, 1946, p.7.
- 16) 同じく連邦教育局の統計データからも、1940年代を通じた公立幼稚園の在籍児数が一貫して上昇し続けていることが確認できる(U. S. Office of Education, 1954, p.18, Table 14)。
- 17) 先にみた幼稚園とは対照的に、この時期保育学校に関する情報が連邦教育局の統計データに含まれていないということ自体が、その教育機関としての位置づけを考えるうえで示唆的である。1947-48年度にNEAが全国の人口2,500人以上を有する市を対象に行った別のアンケート調査でも、幼稚園を設置していた市は平均59%(最も多い人口10万人以上の市で85%)、保育学校を設置していた市は平均11%(最も多い人口10万人以上の市で34%)という結果が示されている。さらに、この調査では10年前の同じ調査結果との比較も行われ、1937-38年度からの10年間で、幼稚園の数は大都市を中心に顕著な増加がみられたのに対して、保育学校は半数以上の市で減少していたことが報告されている(Research Division, National Education Association of the United States, 1949, pp.12-14)。
- 18) Educational Research Service, 1946, p. 7.
- 19) 恐慌から戦時下にかけての政策動向とその帰結については、Beatty, 1995, pp.177-192やLascarides & Hinitz, 2000, pp.380-395等を参照。
- 20) これら質問項目への回答は記述式で行われているが、報告書にはその内容を、賛成(in favor)・反対(opposed)・意見が割れている(divided opinion)・分からない(doubtful)・無回答(no reply)の5つに分類し、一覧にまとめた結果が掲載されている。
- 21) Educational Research Service, 1946, p.6.
- 22) Educational Research Service, 1946, p.6.
- 23) Educational Research Service, 1946, p.10.
- 24) Educational Research Service, 1946, p.6.
- 25) Educational Research Service, 1946, p.10.
- 26) Educational Research Service, 1946, pp.8-9.
- 27) Educational Research Service, 1946, p.11.
- 28) Educational Research Service, 1946, p.10.
- 29) Wilinskiは、アメリカにおける幼児教育の歴史を「教育とケアの分断(education-care divide)」という言葉で表現し、「教育」として位置づけられた場合には、広く公的な支援を得て、他方「ケア」とみなされた場合には、私的な領域として普遍的なものにはならないことを指摘している(Wilinski, 2017, p.29)。深堀も同様に、「アメリカで乳幼児のための統一的な保育制度の成立を阻んできた大きな要因の1つ」として、「私的領域への公的介入を拒絶し、個人の自発的な協調と契約の原理に基づいて問題の解決を図るアメリカ社会の自助主義(ヴォランタリズム)」を挙げている(深堀, 2008, p.132)。
- 30) Educational Research Service, 1946, p.10.
- 31) Educational Research Service, 1946, p.11.
- 32) こうした結果を踏まえると、戦後日本に示された「米国対日教育使節団報告書」の幼児教育制度改革案が、必ずしもアメリカにおける実態を反映したものではなかったと捉えることができるだろう。すなわち、保育学校と幼稚園を並記し、両施設を小学校と密接に結びつけた形で整備していく方向を示した使節団報告書の提言は、当時のアメリカにおいて既に受け入れられ、合意が得られていた自明の前提というわけではなく、さらにその後の展開を考慮すると、アメリカにおいても実現をみなかった制度構想であったと考えられる。この件についてのさらなる検討は、今後の課題としたい。
- 33) Goodyknoontz et al.は、6歳未満の子どもたちが学校教育の機会を得ることについて論争が巻き起こっているとして、賛成と反対、それぞれの立場の主な意見をまとめている(Goodyknoontz et al., 1947, pp.51-58)。
- 34) Goodyknoontz et al., 1947, pp.54-58やDavis, 1947, pp.8-10等を参照。

参考文献

- 荒井英治郎(2011)「教育制度研究における制度概念と対象・視角—『教育制度』の概念規定をめぐる議論に着目して—」『信州大学人文社会科学研究所』第5巻, pp. 201-222。
- Beatty, Barbara (1995) *Preschool Education in America: The Culture of Young Children from the Colonial Era to the Present*, New Haven: Yale University Press.
- Davis, Mary Dabney (1947) *Schools for Children under Six: A Report on the Status and Need for Nursery Schools and Kindergartens*, Bulletin (U. S. Office of Education), 1947, No. 5, Washington: U. S. Govt. Print Off.
- Educational Research Service, American Association of School Administrators and Research Division of the National Education Association (1946) *Status of Child-Care Centers, Nursery Schools and Kindergartens in 33 States and Territories and in 203 School Systems in Cities over 30,000 Population*, Circular No. 8, Washington: Educational Research Service.
- 深堀聡子(2008)「学力の底上げをめざすユニバーサルな政策へ」泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編著『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店, pp. 130-153。

- Goodyknoontz, Bess, Mary Dabney Davis and Hazel F. Gabbard (1947) "Recent History and Present Status of Education for Young Children," Nelson B. Henry ed., *The Forty-Sixth Yearbook of the National Society for the Study of Education: Part II Early Childhood Education*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 44-69.
- 自治体国際化協会ニューヨーク事務所編 (2008) 『米国の初等中等教育における教育制度と結果に対する説明責任—No Child Left Behind 政策を中心に—』 CLAIR Report, No.328。
- Lascarides, V. Celia & Blythe F. Hinitz (2000) *History of Early Childhood Education*, New York: Routledge.
- 織田望美 (近刊) 「1930-40年代前後のアメリカ合衆国連邦教育局における幼児教育の位置づけ」 幼児教育史学会監修、小玉亮子・一見真理子編『幼児教育史研究の新地平』下巻、萌文書林。
- Research Division, National Education Association of the United States (1949) *Trends in City School Organization, 1938 to 1948*, Research Bulletin, Vol. 27, No. 1, Washington: The Association. 1949.
- U. S. Office of Education (1951) *Education in the United States of America*, Washington: U. S. Govt. Print Off.
- U. S. Office of Education (1954) *Biennial Survey of Education in the United States, 1948-50*, Washington: U. S. Govt. Print Off.
- Wilinski, Bethany (2017) *When Pre-K Comes to School: Policy, Partnerships, and the Early Childhood Education Workforce*, New York: Teachers College Press.