

戦前のわが国における就学前教育と小学校教育との 接続関係の特徴

梨 子 千代美

(文教大学教育研究所客員研究員)

Japan's Features of the Articulation between Early Childhood Education and Care,
and Elementary Education in the Prewar Period

NASHI CHIYOMI

(Guest Researcher of Institute of Education, Bunkyo University)

要 旨

本稿は、わが国の幼稚園と保育所（以下、幼保）が誕生した明治期から第二次世界大戦までの幼保に関わる教育法制を中心に引き上げ、先行研究の示唆を得ながら、保育と小学校教育との接続の歴史的、制度的な問題点を整理したものである。

はじめに

就学前教育（以下、保育）の世界的な改革動向を見ると、保育の質改善のための議論から具体的な施策を講じる段階へと移行している。その中でも、とりわけ注目すべき特徴の一つは、経済成長戦略との関係、すなわち、人的資本投資の観点で、質の高い保育に焦点が当てられている点である。OECD報告書は、質の高い保育の整備に取り組む国々が持っている共通認識は、「グローバルな経済のなかで就労することになる子どもたちが、無事その位置を占めることができるよう、学びへの準備あるいは学校教育への準備状態ができていくことの必要性¹⁾」であると指摘する。すなわち、経済成長のためには、人材の質を向上させる教育の役割が重要であるとする観点から、質の高い保育を提供するための改革が始まっている。こうした背景の一つ目には、例えば、就学前の教育の効果が高いことを40年以上にわたる追跡調査を行うことで明らかにしたヘックマンの研究への注目があつたといえる²⁾。二つ目は、こうした認識が浸透している国々では、保育は人材育成のための国

家戦略の一つとなり、乳幼児期の保育は、生涯学習の最初の段階として位置づくと考えている点である。さらに三つ目は、一つ目、二つ目で示した枠組みの中での保育は、「ケア」と「教育」は分離できないとする概念を根拠としており、それら双方を必然的に提供することが、子どものための質の高いサービスであるとの前提を有する点である³⁾。

2019年の（株）シード・プランニングの「諸外国における保育の質の捉え方・示し方に関する研究会（報告書）」では、就学前の子どものケアと教育を不可分とする質の高いサービスを実現するための先進事例を取り上げている。その一つがスウェーデンであるが、同国は、就学前学校をはじめとする保育施設の行政管轄は、1996年に社会省から教育省へ移管され、保育は学校教育制度の第一段階に位置づけられている。さらに、1998年以降、保育施設の活動はすべて学校法の適用を受け、2011年における新学校法制定からは、就学前学校を学校種の一つと定めている⁴⁾。また、イギリスでは、2003年に就学前の子どものケアと教育は、基本的に教育省の所管となった。

さらに2006年、チャイルドケア法によりケアと教育が法制上一体化され、5歳未満児対象のナショナルカリキュラム「乳幼児期基礎段階」の導入が宣言されている⁵⁾。これらの事例が示すように、教育制度に保育を組み込み、所管省庁を一本化する傾向が見られる。

翻って、わが国の保育の改革動向を見てみると、世界的な動向と同様に、保育はわが国の重要な政策課題として位置づけられ、2019年10月から消費税率の引き上げによる財源を活用した保育の無償化が実現している。しかし、清重めいらの研究から明らかなように、わが国の保育の無償化の議論の内実は、世界的な動向とは異なり、人的資本投資の側面よりも、少子化や待機児童といった社会問題を解消するための子育て支援政策の側面が中心とされた⁶⁾。

他方、わが国の保育制度改革で注目しなければならないのは、義務教育制度との連続性、いわゆる接続（アーティキュレーション）の問題である。かつてデューイ（John Dewey）が「教育の過程は、連続的な成長の過程であり、その各段階の目標は成長する能力をさらに増進させることにある⁷⁾」と述べたことから明らかなように、教育の本質は、子どもの連続的な成長発達保障である。また、このことに関連して、清水一彦は「教育の本質をこうした子どもの連続的な成長発達を保障するところに求める時、アーティキュレーションの本質的要請もまた、子どもの発達過程あるいは、学習過程の連続性に位置づけられる⁸⁾」と言及し、教育接続の本質的且つ、重要な視点を示している。

さらに清水一彦は、教育接続とは、教育の機会均等が進んだ民主的社会における単線型学校体系成立後の過程で考えられるようになったものであり、制度自体もしくは体系そのものの変革を外社会から要請するような根本的なものではなく、単線型学校体系における部分制度的次元、内容的次元において整頓し、

充実させ、完成まで持つてゆく第二次的作業であると位置づけている⁹⁾。こうした教育接続の位置づけからわが国の保育を見ると、義務教育に接続するための第二次的作業を実施する前段階にあり、保育における第一次的作業が必要不可欠となる¹⁰⁾。幼保を取り巻く歴史的な議論から明らかなように¹¹⁾、幾度となく行われた幼保一元化の議論は、接続のための“第一次的作業”を目指したといえるが実現されていない。こうした状況は、わが国において保育と小学校教育との接続問題への制度的な対応が立ち遅れている背景の一つであるともいえる¹²⁾。単線型をとらないわが国の保育制度の場合には、1963（昭和38）年、文部省と厚生省の共同通知（「幼稚園と保育所との関係について」）において、保育所における教育性を確立し、幼保の教育面における整合性を図ることで小学校教育との接続を推進してきたことや、自発的な活動である遊びは幼児の学習であると積極的にみなすことを幼児期と児童期の教育をつなぐ際の方法論的根拠としたこと¹³⁾などの動向が見られたが、これは第一次的作業には至っておらず、あくまで第一次的作業への努力と位置づくだろう。これらのような方法によって、単線型をとらないわが国の保育制度が、二元体制を維持しながら接続を図ろうとしてきたことは、わが国の特徴ともいえる。

そこで、本稿は、以上のような認識に基づき、わが国の幼保が誕生した明治期から第二次世界大戦までの幼保に関わる教育法制を中心に引き上げ、先行研究の示唆を得ながら、保育と小学校教育との接続の歴史的、制度的な問題点を整理することを目的とする。こうした整理を試みることは、保育から小学校教育への移行期における子どもの発達権・学習権を保障するための基本的な原理・原則を考える上で、非常に重要な作業となるだろう。

1. 明治草創期の保育と小学校教育との関わり

(1) 「学制」の制定と幼小関連―「幼稚小学」の規定

明治維新により近代国家への第一歩を踏み出したわが国では、小学校以上の学校制度を整備するために、1872（明治5）年に「学制」を制定した。この中で注目すべきは、「学制」の第二十一章、第二十二章において、「幼稚小学」が登場する点である。学制の中には、次のように記されている¹⁴⁾。

第二十一章

「小学校ハ教育ノ初級ニシテ人民一般必ス学ハスンハアルヘカラサルモノトス之ヲ区分スレハ左ノ数種ニ分ツヘシ然トモ均ク之ヲ小学ト称ス即チ尋常小学女児小学村落小学貧人小学小学私塾幼稚小学ナリ」

第二十二章

「幼稚小学ハ男女ノ子弟六歳迄ノモノ小学ニ入ル前ノ端緒ヲ教ルナリ」

規定によれば、小学と名の付くすべての学校は、「人民一般必ス学ハスンハアルヘカラサルモノトス」とあるように、国民すべてが就学するよう、義務制であることが示されている。また、小学の一種である幼稚小学への就学は、「小学ニ入ル前ノ端緒ヲ教ルナリ」と幼稚小学の性格が示されていることから明らかなように、教育の初級として、国民が必ず学ぶべきものと位置付けられている。この「幼稚小学」とは、今日の幼児保育機関にあたるものといえる。

他方、この規定について稲毛卓は「維新草創の時期に、学校体系の中にしかも小学校の一種として規定された点、さらには、“小学ニ入ル前ノ端緒ヲ教ル”とした中に幼・小関連ないし一貫教育を示唆するもののあることが感ぜられる¹⁵⁾」と言及している。また、小

林恵子は「当時欧米においても例をみないきわめて先進的な規定¹⁶⁾」と言及し、清水一彦も「幼・小教育連関の教育法制上の始まりとして注目される¹⁷⁾」と言及している。

このように、「幼稚小学」は、義務制である小学校の一種として規定され、「学制」の中に「幼稚小学」が規定されたことは、幼・小教育連関が教育制度上は始まっていたことを示すものといえる。

(2) 幼稚園の嚆矢―東京女子師範学校附属幼稚園の誕生

わが国では、1876（明治9）年に東京女子師範学校に付設して幼稚園が創設された。これが保育施設の始まりとされるが、同幼稚園規則の中で、幼稚園設立の目的を「学齡未滿ノ小児ヲシテ天賦ノ知覺ヲ開達シ固有ノ心思ヲ啓發シ身体ノ健全ヲ滋補シ交際ノ情誼ヲ曉知シ善良ノ言行ヲ慣熟セシムルニ在リ」と規定している。さらに、附属幼稚園は、「女子教育の充実をめざし、女子は『向來幼穉ヲ撫養スルノ任アレバナリ』という女子師範学校設立の目的を達成するため、小学校と幼稚園を付設し学校生徒の実験の場にしたい¹⁸⁾」という目的の下、開設されたものでもあった。

さらに、同規則によれば、入学年齢は、男女児とも満三歳以上、満六歳の小学校に就学するまでの者」とされたが、「時宣ニ由リ満二年以上ノモノ」「六年以上に出ツルモノ」との記載があり、特別に事情があれば、満二年児あるいは満六年以上の者も在籍しても差し支えないとされた。1881（明治14）年、保育科目が改正された。それまでは、フレーベルの恩物中心の保育科目であったが、その中からいくつかの科目が除かれ、「会集、修身の話、庶物の話、数え方、読み方、書き方、唱歌、遊戯」が加えられた。この頃には、幼稚園の最上級の幼児は片仮名を習いはじめ、同時に小学校一年生は「かみたみ」などをすることになり、幼稚園を完全に修了した幼

児は同時に小学校の第一学年についても修了したこととなり、附属小学校に初めて入学する場合は第一年級に、幼稚園を終了して附属小学校に入学する場合には小学校の第二年級に入学させた¹⁹⁾との記録が残されていることから、制度上、内容上の幼・小教育連関が図られていたとみてよい。

(3)「学制」の廃止と「教育令」の制定 —小学校以上の学校教育重視へ

1879（明治12）年、「学制」が廃止され、新たに「教育令」が制定された。文部省が上奏した当初の教育令案では、「学校ハ、小学校、中学校、大学校、師範学校、専門学校、其他各種ノ学校ナリ但幼稚園モ亦之ニ属ス」とされたが、成案では、幼稚園は学校とは異なる教育機関とされた。つまり、幼稚園は、「学校」には含まれなかったということだが、この点について、清水一彦は「幼稚園が一個の独立した保育機関として位置づけられたともいえるが、結果的には、このことが以後の文教政策における小学校以降の学校教育重視という傾向をもたらすことになった²⁰⁾」と指摘しており、その理由として、後の1884（明治17）年の文部省達（第3号）で、学齢未満の幼児が小学校へ就学することを禁止したことや1886（明治19）年に文部省は学校種別ごとに単独の学校令を制定したのに対し、幼稚園はその後長い間単独の教育令を持たなかったことなどにその一端をうかがうことができる²¹⁾と言及している。

その後、わが国の地方自治制が整備されたことと関連して、1886（明治19）年に制定された小学校令が廃止され、新たな「小学校令」が1890（明治23）年に制定された。この中には、市町村と町村学校組合が幼稚園を設置することができることが初めて明記され、幼稚園を小学校に併せて運営できる方針が示された。また、幼稚園に関しては、小学校令の適用が示され、幼稚園は小学校に関する規

定に準じて取り扱われた。これを一つの契機とし、以後、公立幼稚園が増設されていくこととなる。また、1891（明治24）年には、文部省令（第18号）の規則の中で、幼稚園保母には、小学校教員を流用することが可能とされた。さらに、府県知事が認可する幼稚園の「保育規程」は文部大臣に開申すべきことが明示されたが、具体的な内容を示すことはなく、大綱的な規定となった。この理由については、「文部省令第十八号幼稚園図書館盲啞学校等ニ関スル規則ノ件説明」において、次のように説明している。

「地方ノ情況各其趣ヲ異ニシ到底同一ノ規程ヲ以テ律スヘカラサルモノアレハナリ」

2. 保育の確立と小学校教育との関わり —明治期後半～第二次世界大戦

(1) 明治期後半の保育の動向

幼稚園の増加に伴い、幼稚園の保育や施設についての具体的な指針が必要となり、1899（明治32）年に幼稚園の独立規程である「幼稚園保育及設備規程」（以下、保育規程）が公布された。これは、国として定めた最初の規程であった。例えば、幼稚園への入園年齢、保育時間、保母一人当たりの担当幼児数、保育の要旨、保育項目、保育設備などの基準が示された。なかでも、保育の要旨については、次のように示している。

「心身ヲシテ健全ナル發育ヲ遂ケ善良ナル習慣ヲ得シメ以テ家庭教育ヲ補ハンコトヲ要ス」

保育規程では、入園の年齢は満三歳から小学校就学までとし、保育機関としての性格を「家庭教育ヲ補ハン」と明示したことは注目しなければならない点である。このことについては、清水一彦が「幼稚園を家庭教育の補助機関ととらえたことは、幼稚園の性格・機能の独自性を否定したばかりでなく、幼・小連関をより一層困難なものにさせてしま

った²²⁾」と指摘しているように、幼稚園は小学校と距離を置くこととなってしまった。加えて、一日の保育時間を食事の時間を含めて五時間以内としたことに注目しなければならない。わが国では、幼稚園は、貧困で保育料を支払うことができない家庭に対しては免除する規定が設けられていたものの、入園した幼児の多くがお付女中のような付添人を従えて登園するという形で出発し、発展してきた。これに対し託児所は、一般的に貧民家庭の子どもを対象にその保護と教育を担い発展してきた特徴を持つ。しかし、保育規程で保育時間を五時間以内と規定したことは、歴史的背景を異に誕生した幼稚園と託児所をさらに区別することとなったといえる。1900（明治33）年に、細民街の幼児を対象とした長時間保育を実施する双葉幼稚園が開設された。いわゆる貧民幼稚園といわれたものである。当時はこのような幼稚園は推奨されており、低所得階層の労働を必要とする家庭の幼児に保育を提供できるように思われたが、実態として、そうした家庭では三歳未満の乳児・幼児を抱えているにもかかわらず、それらを対象として認めていなかったという矛盾があった²³⁾。後に（1911年）、小学校令施行規則の一部改正で幼稚園における長時間保育が認められるものの、双葉幼稚園は1915（大正4）年に双葉保育園へと改称し、内務省の管轄下に移ったという事実からも明らかであろう。さらに、文部省が保育の内容を遊嬉、唱歌、談話、手技の四項目と規定し、それまでの保育では複雑なものとなっていた恩物を「手技」とひとまとめにしたことも注目すべき点である。このことについて、小林恵子は「それまでのフレーベル方式による恩物中心の保育から脱し、新しい視点に立って保育を考えようとした画期的なものであった²⁴⁾」と指摘している。

1900（明治33）年になると小学校令が改正され、元々、1890年の小学校令では、市町村

は府県知事の認可を受けて幼稚園を設置することが定められていたことから、市町村の設置する小学校に幼稚園を付設することが法令に基づいてできることとなった。そして、小学校令の改正に伴い、新たに小学校令施行規則が文部省令として制定されると、わが国初の幼稚園の独立規程であった幼稚園保育及び設備規程は、再び小学校令施行規則の中に吸収されることとなった。小学校令施行規則では、従来の幼稚園保育及び設備規程にはなかった点として、幼稚園に園長を置くことができること、幼稚園において幼児を保育するものを保姆とすることが新たに加えられた。この他の内容については、1891（明治24）年に制定された幼稚園図書館盲啞学校其他小学校ニ類スル各種学校及私立小学校ニ関スル規則ノ事（文部省令）の規定とほぼ同じであった。この小学校令施行規則も1911（明治44）年には、その一部が改正され、保育内容の四項目の各々についての要旨が削除されたほか、幼稚園保育及び設備規程では一日の保育時間を五時間以下としていたところを「管理者又ハ設立者ニ於テ之ヲ定メ府県知事ノ認可ヲ受クヘシ」と改正され、幼稚園における五時間以上の保育が認められた。しかし、先にも示したような三歳未満の乳児・幼児をその対象としていなかった点は、第一次世界大戦後の社会不安の中で、託児所との分離を更に確実なものにしていくこととなる。当時の国民の窮迫した生活などを反映して、人道主義の下で発展していく託児所や資本主義の発展に伴う婦人労働の増加と関連して設立される工場付設の託児所や米騒動の救済基金をもとに設立される公立の託児所など、公的な社会事業として地方公共団体によって、託児所が推進されることになったからである²⁵⁾。

（2）幼稚園令の制定と幼保一元化の議論

これまでは、小学校の規定の中に吸収されていた幼稚園であったが、その普及に伴い、

更なる振興を図ることが求められた。こうした動向は、幼稚園令制定のための運動へと発展し、幼稚園に関する初の独立した勅令である「幼稚園令」が1926（大正15）年に制定されることとなった。幼稚園令では、幼稚園の目的について次のように示している。

「幼稚園ハ幼児ヲ保育シテ其ノ心身ヲ健全ニ発達セシメ善良ナル性情ヲ涵養シ家庭教育ヲ補フヲ以テ目的トス」

従来の幼稚園保育及び設備規程の中では、幼稚園の目的を「善良ナル習慣ヲ得シメ」と規定していたが、幼稚園令では「善良ナル性情ヲ涵養シ」と改められたものの、「家庭教育ヲ補フ」という性格は従来通りであった。また、入園年齢については、三歳以上が原則ではあるが、事情がある場合には三歳未満児入園も認め、保育時間の制限も削除された。幼児に対して積極的な幼児教育を行うというよりは、貧困家庭などで幼児が就労の足手まといになる場合に便宜を図るために、幼稚園に託児所としての機能を併せ持つことを公的に認めたのである。さらに、保育内容については、幼稚園令施行規則の中で、従来の保育項目に「観察」を加え、「遊戯、唱歌、観察、談話、手技等トス」と規定した。「等トス」とあることについては、社会と時代の要請に応えるために、保育の項目を限定せずに保姆の経験を通して、適宜工夫の余地を与えたものである。このことは、当時の社会の情勢などを背景に幼稚園の必要性が認識され、制度上、幼稚園が確かな地位を得たことを意味するといえる。

このように、幼稚園令の眼目は、それまで小学校令の中に吸収されていた幼稚園に関する規定を独立の規定としたこと、それと同時に幼稚園が有産階級の幼児のための施設となっていた情勢の中で、低所得貧困の家庭の幼児にも幼稚園を普及させることを狙いとした

ことである。低所得貧困の家庭の幼児が幼稚園に通えなかったことを遺憾としていた人々には評価されたものの、現実には、託児を要する勤労者や貧困の家庭では、幼稚園で保育を受けることは経費の面で難しく、長時間の保育を実施するような託児所の機能を併せ持つ幼稚園の数は、期待していたほど現れなかった。岡田正章は、その背景について、「幼稚園令が従来託児所で保姆として勤務していたものに幼稚園保姆資格を認めなかったこと、内務省が補助金を託児所として託児事業を営むものには交付したが、幼稚園令による幼稚園となり法律の精神にもとづいて託児機能を営んだものに対しては交付しなかったこと、文部省はどのような型の幼稚園であっても補助金を幼稚園に対して支出しなかったこと²⁶⁾」などの理由を挙げている。このように、当時の文部省は、実現が難しかった貧困者救済のための託児という社会政策的課題を敢えて幼稚園に求めたが、このことは明治後期から貧困者救済という社会的要請に応える形で発展してきていた託児所との間で、大きな問題として議論される契機となった。幼保一元化の議論の表面化である。

（3）幼稚園と託児所の関係一分離・対立の表面化

当時、文部省は、第一次世界大戦開始による軍事費増加と幼児教育に関する科学研究不足を背景に、文教政策は富国強兵の国策を一層強化するための教育機関の編制を主として審議していた。「護国の精神と実用主義の教育に対し未だ知的にも情緒的にも眼にみえる変化を期待し得ない幼児期に些細な経費をすら負担することは性急な国家主義教育の信奉者には一顧をさえ与えるに値しない不経済の行為²⁷⁾」であるとされ、大正デモクラシーの影響を受けていた幼稚園は、尚更国家の財政支出を受けるには困難な状況にあった。こうした文部省の消極的姿勢にも関わらず、全

国の幼稚園教育関係者は幼児教育の振興のための方策を検討し、この振興策が一つの政治運動となって現れた。それが、1922（大正11）年の第四十五回帝国議会衆議院に対して行われた幼稚園令制定についての陳情であった。

一方、内務省は幼稚園令制定への動き以前の1908（明治41）年に、第一回の感化救済事業講習会を開催した。当時の内務大臣平田東助氏は、貧民救済の最も効果的方法是、生業を授けることであり、このためには足手まといになる乳幼児を保育する必要がある²⁸⁾ことから、文部省が労働者家庭に幼稚園の開放を図っていることとは関わりなく、託児を業務の中心とする保育施設の設置を示した。さらに、この趣旨に沿って設置される民間社会事業団体の託児所に対しては、1909（明治42）年から補助金の交付を開始していた。また、第一次世界大戦後、労働者の生活は著しく困窮したが、学齢未満の乳幼児を持つ母親は労働が不可能となり、生活難に苦しめられる状況がみられた。1918（大正7）年に起こった米騒動は、そうした社会不安の増大を象徴しており、内務省は社会不安を未然に防止するための施策として、1920（大正9）年に社会局を新設し、託児所をはじめとする児童保護に関する政策推進などに乗り出していた。

1923（大正12）年の関東大震災を契機として、児童保護事業は一層強化されるに至るが、こうした内務省による保育行政の動向に対して、幼稚園界は冷静でいられなくなった。岡田正章は、幼稚園令立案当時の文部省幹部らへの聞き取りを行っており、「たとえ、何ら積極的な指導育成を図っていない幼稚園であっても、これが自己の行政圏から姿を消し、他の行政官庁の所属に変わっていくことは、文部省にとって耐え難い事柄で・・・幼児を収容する施設をすべて文部省の所管とし得ることを形式面においてだけでも周知させておく必要に迫られた²⁹⁾」という背景があったと

指摘している。そして、岡田正章は、文部省が幼稚園令で幼稚園に託児所と等しい機能を持たせようとした真意は、「積極的な幼児教育の振興というよりは、むしろ極めて消極的なしかし著しく切実な官庁間のセクショナリズム意識にあった³⁰⁾」と結論づけている。

以上のように、初めての幼保一元化の議論は幼稚園令制定前後に起こり、その背景には官庁間のセクショナリズムの問題があった。

（４）託児所の位置づけと教育審議会

幼稚園令は、幼稚園に託児所の機能を併せ持つことを可能にしたが、先に示したような当時の社会情勢などの背景から、幼稚園令の成果が見られなかった。その一方で、児童保護事業関係者の中から、託児所と幼稚園とを区別し、託児所令を個別に制定することを望む声と、三歳以上の全ての幼児は保護者の社会的・経済的な状況の違いで区別されるのではなく、幼稚園令により、教育的見地からの保育を提供することを望む声とがでており、それらが対立していた。次第に、前者の託児所令制定の声が強くなったことから、1935（昭和10）年開催の社会事業大会で特設された「保育所に関する継続委員会」は、1938（昭和13）年に次のように「保育所令案要綱」をまとめた。

「保育所ハ乳幼児ヲ保育シ其ノ心身ヲ健全ニ發育セシメ国民トシテノ善良ナル性情ヲ涵養シ家庭教育ヲ補フト共ニ其ノ家庭生活ノ向上ニ資セシムルヲ以テ目的トスルコト」

この目的規定を見ると分かるように、幼稚園令のものとほぼ同様である。また、岡田正章が「保育所令案中にもられた基準は、当時施行されていた幼稚園に関する基準を上回っており、内容の充実が図られていたが、それは単なる画餅に帰した³¹⁾」と言及しているように、実現されることはなかった。そして同年、厚生省は初めて託児所を社会事業法に基

づく社会事業施設と位置づけ、幼稚園は文部省、託児所は厚生省と別々の所管となった。

他方で、戦時体制が進むと、教育においても皇国の道にのっとる国民の基礎的錬成が求められるようになり、1938（昭和13）年、内閣総理大臣の諮問機関である教育審議会は「国民学校、師範学校及幼稚園ニ関スル件（答申）」を提出し、幼稚園を「国民育成ノ素地ヲ培フ」就学する前の教育機関として位置づけた。これは、戦争に突き進んでいく当時であって、思想の統制という社会的な要請に応えたものであり、より一層の幼稚園の普及と発達を図り、内容を整備することが求められた。このことは、従来からの保育内容と実践が大きく変容する契機ともなったといえる。また、同年に採択された「幼稚園ニ関スル要綱」では、幼稚園の機能について「家庭教育ノ改善ニ裨益セシメ、併セテ幼稚園ノ社会教育的機能ノ發揮ニカメシムルコト」と示され、従来の「家庭教育ヲ補フ」という機能から、「家庭教育ノ改善ニ裨益セシメ、併セテ幼稚園ノ社会教育的機能ノ發揮ニカメシムルコト」へと変更された。社会における幼稚園の教育機能が強調された形となったのだ。さらに、この要綱説明では、「託児所ニ於テモ其ノ教育的機能ニ付テハ教育行政上ノ立場カラ配慮セラルベキモノガアルヤウニ考ヘラレルノデアリマシテ」とあり、「託児所の教育的機能面における幼稚園への接近に伴う適切な措置の必要性を説いた³²⁾」と指摘されている。

加えて、その審議過程では、幼稚園と託児所の関係についても議論されている。その審議の最終段階では、制度統一の具体的な形態などについて活発な議論が展開されたものの、文部省関係者からは、一元化させることは容易ではないことに加え、教育審議会は文部省の業務に関わることをのみを答申すべきであり、他省の業務に重大な影響を及ぼすことについて言及することは望ましくないと説明があり、「将来之ヲ一元化スル」という考えを了承し

ただけで、これを答申文には示さないままに終わったとされる³³⁾。

当時は、戦局が拡大する中で皇国の道にのっとる国民の基礎的錬成の下で、幼稚園と託児所は国力増進のための機能として位置づけられていたこと、託児所の教育的機能が幼稚園のそれと差別のないよう一元化が要請されたことは、託児所の教育的機能面における幼稚園への接近であると同時に「幼・小連関を前進させる基礎ができつつあった³⁴⁾」といえる。

おわりに—まとめと今後の課題

本稿では、わが国の幼保が誕生した明治期から第二次世界大戦までの幼保に関わる教育法制を中心に引き上げ、先行研究の示唆を得ながら、保育と小学校教育との接続の歴史的、制度的な問題点を整理した。その特徴をまとめると大きく次の二点になる。

一つ目の特徴は、幼稚園は、明治草創期に小学校の一種として学校体系に位置づいたものの、その後は学校体系から外され、家庭教育の補助機関と位置づけられた点である。この背景には、乳幼児期の保育の重要性への認識が稀薄であり、小学校以上の学校教育を重視する方策があったといえる。戦時体制が強化されることに伴い、幼稚園は従来の「家庭教育ヲ補フ」機能から、一つ歩みを進めて、社会における幼稚園の教育機能というものが強調されたが、あくまで皇国の道にのっとる国民の基礎的錬成が教育に求められ、思想統制という社会的な要請に応えるためであったといえる。それまでの長い間、幼稚園での保育は、家庭教育と同質のものとされてきたのである。

二つ目の特徴は、幼保の分離・対立の関係である。幼稚園は中流階級以上の家庭の子どもを対象にした教育施設として、託児所は貧困家庭の子どもを預かる施設として誕生し、それ以来それぞれの社会的な役割を異にして

きた。このことから、子どもへの教育とケアの分離を見ることができるとともに、経済的な理由などを背景として、幼稚園か託児所かを選択しなければならないという階層間格差による保育機会の不平等があったといえる。また、幼稚園を所管する文部省と託児所を所管する内務省（1920年～社会局）とのセクショナリズムの問題もあった。他方で、幼保の関係は、戦時体制が色濃くなるにつれ、皇国の道にのっとる国民の基礎的錬成という目的の下、託児所の教育的機能面の幼稚園への接近が見られた。しかし、あくまで、幼稚園と託児所は国力増進のための機能として位置づけられたがゆえに、幼稚園に劣らないよう託児所の教育的機能が強化されたということであり、子どもの発達や学習の視点から、幼保の関係の改善に努めようとしたわけではなかった。

以上、戦時下という状況において、幼稚園の社会における教育的機能が強調され、託児所は教育的機能面の強化により幼稚園と歩み寄り、小学校との連関が進んでいったという点が、わが国の幼稚園と託児所、小学校との関係の大きな特徴であるといえる。

わが国における明治期から第二次世界大戦までの幼稚園と小学校との関係は、幼稚園と託児所との分離・対立という関係と大きく関わってきた。このことは、戦前だけではなく、第二次世界大戦後の幼稚園と保育所（戦後は託児所→保育所へ名称変更）と小学校との関係にもあてはまることであるといえる。そこで、今後は、幼保の関係がどのように変容していくのか、どのような経緯で、保育が小学校教育との一貫性を見出し、接続という関係を目指していったのか、教育制度の歴史的展開を追いながら、また、先進的な実践を素材としながら、明らかにしていくことが今後の課題である。

註

- 1) OECD編、一見真理子・星三和子訳『OECDスターティングストロング白書』2022、p.55
- 2) ジェームズ・J・ヘックマン著、古草秀子訳『幼児教育の経済学』東洋経済新報社、2015
- 3) OECD編、一見真理子・星三和子訳、前掲書、2022、p.21
- 4) 株式会社シード・プランニング『諸外国における保育の質の捉え方・示し方に関する研究会（保育の質に関する基本的な考え方や具体的な捉え方・示し方に関する調査研究事業）報告書』2019、p.91
- 5) 株式会社シード・プランニング、同上、p.38
- 6) 清重めい、若林陽子、長江侑紀、矢崎佳一郎、渡邊真之、人見俊太郎「幼児教育無償化の政策立案過程 2000年代以降の幼児教育政策における人的資本論の展開に着目して」『東京大学大学院教育学研究科附属発達保育実践政策学センター2020年度若手研究者育成プロジェクト採択者ワーキングペーパー1』2020、p.24
- 7) デューイ著、松野安男訳『民主主義と教育（上）』岩波書店、1975、p.93
- 8) 清水一彦「教育における接続論と教育制度改革の原理」日本教育学会『教育学研究』第83巻第4号』2016、p.7
- 9) 清水一彦、同上、p.5
- 10) 教育接続のための第一次的作業の必要性については、清水一彦氏に指導を得た。
- 11) 幼保一元化の議論は、次の資料に詳しい。
 - ①岡田正章『保育学講座3日本の保育制度』フレーベル館、1970
 - ②竹内通夫『現代幼児教育論史』風媒社、1981
 - ③文部省『幼稚園教育百年史』ひかりのくに、1979
- 12) 清水一彦は、わが国の幼・小連関の問題

- に対する制度的対応の立ち遅れについて、その最も大きな要因として、二元的な保育制度に加え、わが国の歴史的、伝統的な幼児教育観及びそれを反映した具体的方策を挙げている。清水一彦「わが国における幼児教育と小学校教育との連関に関する一考察－その法的変遷を中心に－」『清泉女学院短期大学研究紀要』第2号、1984、p.1
- 13) 福元真由美「第5章保育実践と保育方法の展開」日本保育学会『保育学講座①保育学とは－問いと成り立ち』東京大学出版会、2016、pp.142-143
- 14) 以下の法令の条文、審議会の答申の内容は、主に次の文献・資料を参照した。
- ①文部省、前掲書、1979の資料編
- ②文部省「学制百年史 資料編」帝国地方行政学会、1972
- 15) 稲毛卓「第2章幼・小教育関連の変遷と問題点」東京学芸大学教育研究所年報編集委員会編『幼小教育の関連第十報－五つの問題点とその解決試案－』1963、pp.15-16
- 16) 小林恵子「第1章日本の幼児保育の歴史 1 幼児保育の創始期」岡田正章・川野辺敏監修『世界の幼児教育2』1983、p.16
- 17) 清水一彦、前掲、1984、p.2
- 18) 小林恵子、前掲書、1983、p.22
- 19) 倉橋惣三、新庄よし子『日本幼稚園史』臨川書店、1983、P.97-98
- 20) 清水一彦、前掲、1984、p.2
- 21) 清水一彦、同上、pp.2-3
- 22) 清水一彦、同上、p.3
- 23) 岡田正章、前掲書、1970、pp.22-25 双葉幼稚園については、次の資料に詳しく記載されている。日本保育学会『日本幼児保育史第2巻』フレーベル館、2010、pp.213-224
- 24) 小林恵子、前掲書、1983、p.37
- 25) 日本保育学会『日本幼児保育史第3巻』フレーベル館、2010、pp.33-36
- 26) 岡田正章、前掲書、1970、p.46
- 27) 岡田正章「幼稚園令（大正十五年）成立事由の一考察－大正保育史研究序説－」『都立大学人文学報第』22号、1960、p.67
- 28) 文部省、前掲書、1979、p.135及び、岡田正章、前掲書、1970、p.28
- 29) 岡田正章、前掲、1960、p.69
- 30) 岡田正章、同上、p.68
- 31) 岡田正章、前掲書、1970、p.54
- 32) 清水一彦、前掲、1984、p.5
- 33) 岡田正章、前掲書、1970、pp.57-58
- 34) 清水一彦、前掲、1984、p.5