

1970年代後半の横浜市における保育施策

—横浜市幼児問題協議会を事例として—

松島 のり子⁽¹⁾

Early childhood education and care policies in Yokohama City during the late 1970s: The case of the Council for Early Childhood Problems, Yokohama City

MATSUSHIMA Noriko⁽¹⁾

The purpose of this study is to clarify the early childhood education and care policies of the municipal government, focusing on Yokohama City during the late 1970s. This topic has not been followed up in previous studies on the history of (the education system in) Yokohama City. Founded in 1974, the Council for Early Childhood Problems consisted of directors and teachers of kindergartens, day nurseries, and elementary schools, as well as citizens. They deliberated and reported that Yokohama City needed municipal kindergartens for infants for an improvement in the quality of early childhood education and care.

After considering the Council's report and progression, this research explicates that the Council had influenced the municipal government, but municipal kindergartens were not established. There was no member in the Yokohama City Board of Education having the authority to permit the establishment of municipal kindergartens, so the Council could not enforce the measure.

Keywords : Yokohama City, early childhood education and care policies, 1970s, Council for Early Childhood Problems, municipal kindergartens and day nurseries

はじめに

2015年4月に施行された「子ども・子育て支援新制度」は市町村を実施主体とし、「地域の実情に応じた子育て支援の展開」をめざしている¹。「新制度」施行にともない、幼児の保育施設のあり方は転機を迎えている。これまで、幼稚園と保育所は著しい地域差をとまないうが普及してきた²。その差は今日においても認められ、少なからず、幼児に対する保育の機会に通じる教育と福祉の保障に影響している³。保育施設の設置をめぐる施策は、それが実施される各自治体や地域に着目してこそみえてくる実態がある⁴。

本研究は、地域における幼稚園・保育所の整備をめ

ぐる施策の解明を目的とする。具体的には、戦後日本で保育施設の普及が進むなか、市立幼稚園をもたない神奈川県横浜市における、幼児の保育をめぐる施策の構想と実施について明らかにしていく。とくに、1974（昭和49）年6月に発足し、市において保育施策の画期となったと考えられる横浜市幼児問題協議会を事例としてとりあげ、協議会発足に至る経緯、協議会の特徴、教育と福祉の保障および公立保育施設設置に関する協議内容を検討し、協議会が地域において有した意義を考察する。

横浜市は、1963年4月に飛鳥田一雄（1915-1990）が市長に当選し、「革新自治体」の一つとなった。先

⁽¹⁾ 福山市立大学教育学部児童教育学科

行研究において、革新自治体と保育をめぐるのは、保育所の増設やゼロ歳児保育など保育所施策を対象とし、児童福祉や社会保障の文脈に位置づけられてきた⁵。他方、飛鳥田市政下の教育行政について、宮島肇は当時、「生きの良い革新市長としての彼のイメージから世人が想像するほど、はなばなしい成果は期待できない」と評した⁶。「指定都市」横浜にあって、「いかに腕のよい革新市長といえども、教育委員会や教育行政に対する指導性にはおのずから限界」ともない、飛鳥田は「政治屋としての謙抑と、専門家たる教師への深い信頼」とをもち、「極めて慎重な態度」で教育行政にあたったという。そして、「教育諸条件の整備と確立」は市の任務として考えられていた。

飛鳥田市政が続いた1963年から1970年代前半にかけては市の人口急増が著しく、小・中学校の整備が喫緊の課題となっていた。また保育所優先施策が講じられる一方、市内には私立幼稚園の増加が進み、横浜市に市立幼稚園は設けられなかった⁷。1974年の横浜市幼児問題協議会の発足は、市の保育施策において一つの画期となったと考えられる。そのもとで、幼児に対する保育の条件整備と確立をどのように実現しようとしていたのか、これを一つの問として検討していくこととした。

自治体独自の協議機関は、当該自治体における課題解決や施策に寄与することを期して設けられ、政策の形成、実施過程に少なからず影響力をもち得る。しかし、地域の幼児教育・保育をめぐる協議、調整機関の存在や、それが担った役割は戦後の保育・幼児教育史研究においていまだ未解明の面が多い。今回とりあげる「横浜市幼児問題協議会」は、『横浜市史Ⅱ』や『横浜市教育史』等でも言及されていない⁸。そこで本稿では、横浜市幼児問題協議会報告書を主たる資料とし、協議会が地域における保育施策、とりわけ公立保育施設の設置と幼児に対する教育・福祉の保障をどのように検討してきたのかを明らかにする。そのうえで、協議会が市の保育施策にいかなる意義をもったのかを考察する。

幼保二元体制のもとで、地域における保育施設はどのように整備されてきたのか。本稿では、横浜市を事例として、自治体の施策を歴史的に明らかにする。このことは、「新制度」のもとで、市町村が幼児期の教育・保育・子育て支援の提供について施策を実施するとい

う今日の課題を検討するうえでも、意義あるものと考えられる。

1 横浜市における保育施設の普及

『横浜市統計書』（各年）より戦後における横浜市の保育施設の普及推移をみると、幼稚園では私立幼稚園の増設が著しく、1950年に19園・1,188人であったのが、1970年には247園（13倍）・54,494人（45.9倍）と増えている。公立園は1949年に設置された神奈川県立横浜幼稚園が1園あるのみで、戦後一貫して横浜市による公立幼稚園は設けられなかった。他方、保育所は、1952年に56（公立4・私立52）箇所であったのが、1970年には92（公立25・私立67）、1975年には146（公立62・私立84）と増加した。私立の方が多数を占めるものの、飛鳥田市政のもとで公立保育所の整備も図られてきたことがわかる。

1970年において、市立小学校1年生の総数は33,896人であり、そのうち幼稚園「就園者」は27,220人（80.3%）、保育所「就園者」は4,640人（13.7%）を占めた⁹。双方を合わせると94.0%に及び、横浜市の5歳児に対して、幼児教育・保育は広く普及していたといえる。

2 横浜市幼児問題協議会発足の経緯

（1）私立幼稚園・私立保育園関係組織の動き

1971年6月、中央教育審議会（以下、中教審）が「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）」を発表した。幼稚園の普及充実も強調された答申の内容に沿い、8月には文部省が「幼稚園教育振興計画要項」を策定した。日本私立幼稚園連合会（以下、日私幼）は、かねてより中教審の構想に批判的であった¹⁰。私立幼稚園の維持・発展と「幼児の教育を受ける権利」の保障を期して、国会への陳情、請願運動を展開してきた。同時に、独自に「幼稚園教育振興方策について（案）」を練り、1971年8月4日、文部省に提出した。同案では「幼稚園教育振興法（仮称）」の制定を求め、その内容には、「公私立施設の適正配置のための調整機関を設置すること」が含まれていた¹¹。この案とともに作成された「幼稚園教育の振興方策について」の要望書には、「公立幼稚園の設置は、無条件でないことを明確にすること」、「地域配置を均衡のとれたものとするための振興計画策定機関、調整機関を都道府県・市町村段階毎に設置

することを明言すること」が記載されていた¹²。日私幼は、公私幼保、第三者の代表をも含めた「幼児教育振興審議会」を各都道府県、市町村ごとに法定化し、首長の直轄機関として設置するよう、国や地方自治体への運動を促進することを決定したという¹³。

こうした動向は市立幼稚園のない横浜市でも無関係ではなかった。市内私立幼稚園の加盟園で組織される横浜市幼稚園協会は、近郊の川崎市や東京都で公立幼稚園が設置されたことについて、「地方自治体行政責任者等の恣意性によって公立幼稚園が一方的に設置され、全体として適正な地域配置が乱されている」と捉え、「われわれを脅かす問題」になると危機感をもっていた¹⁴。日私幼の方針を受けて、横浜市幼稚園協会も「幼稚園教育振興審議会」の設置促進を進め、1971年末より翌年4月にかけて横浜市私立保育園長会と会合、協議を重ねた。そして「横浜市幼児教育振興審議会要綱案」を作成し、1972年5月8日、審議会の設置を市に要望するに至った¹⁵。目的は、「公私幼保の将来計画に関する適正配置」および、それともなう審議会に私立幼稚園・保育所の代表者も「参画」し¹⁶、「同じ土俵で同等に話し合」¹⁷えるようにすることであった。

1972年6月に行われた「六大市私幼連絡協議会」¹⁸では、京都、神戸、名古屋には公私幼保の調整機関があるという情報を得ていた¹⁹。また、1972、73両年度における横浜市幼稚園協会の園長・設置者研修会では、「幼児問題審議会設置」がテーマの一つとなり²⁰、関係者が関心を深めていたことが窺われる。「国民による、国民の立場に立った教育行政を地域に根づけるため」にも、「審議会」の設置と「民主的運営」が重視された²¹。しかし、「案」提出後は「遅々として進展がみられ」なかったという²²。

(2) 横浜市教育問題協議会の答申

一方、市行政では、1971年9月、横浜市教育委員会（以下、市教委）が「教育上の諸問題について調査・研究する」ことを求め、大学教授ら4名に「横浜市教育委員会顧問」を委嘱した²³。そのなかには、1960年代から70年代にかけて幼児教育・保育をめぐる論を展開した持田栄一が含まれていた。翌1972年9月には、市教委の諮問機関として「横浜市教育問題協議会」が発足した²⁴。

協議会の委員は、市教委顧問であった4名を含み、小・中・高の学校長、教職員組合やP・T・A連絡協議会の関係者、市民代表の計19名で構成された。ここに、幼稚園・保育所の関係者は含まれなかった。同年9月の第1回協議会において市教委から二つの諮問を受け、その内の一つが「幼児教育・家庭教育について」であった。検討に際し、「幼児教育専門部会」（以下、幼教部会）が設けられた。部会は持田を長とし、協議会委員から市民代表3名が参加した。加えて、幼稚園園長と保育園園長、市行政から両施設に関わる民生局と総務局の職員、小学校や教職員組合関係者、そして、市教委から指導主事ら5名で構成されていた。

幼教部会では、「幼児の教育を生涯にわたる人間の教育の一環」として位置づけ、「家庭における幼児教育について」および「幼児問題審議会の設置について」研究、討議が進められた。とりわけ後者において、「幼児の教育をうける権利と福祉」の保障が検討の俎上に上り、審議の結果は、1973年10月に『第二次答申』として市教委に提出された²⁵。

先に述べたとおり、私立関係者からは審議会設置の要望が出ていた。また、一部の府県や市では、幼稚園・保育所の振興計画を策定するための審議会が発足しつつあった。横浜市では保育施設が普及しているとはいえ、幼稚園は専ら私立であり、保育所も私立の占める比重が大きかった。ゆえに、幼教部会は、行財政上の施策を総合的、計画的に審議する場を設置することの必要性を認めていた。「市民の幼児教育をうける権利を、より均等により実質的に保障していくため」にも、保育施設の適正配置や保護者負担の格差是正が必要であると考えられた。

また、幼児の教育は、「保護機能が重要な役割を担い」、「福祉行政と密接にからみあう」ものと捉えられていた。しかし、国の所管が文部省と厚生省に分かれているように、横浜市でも（私立）幼稚園に関する事項は総務局、保育所は民生局の管轄であった。公立幼稚園は教育委員会の所管である。市教委の諮問機関のなかに位置づく幼教部会には、現場と行政当局の関係者に加え、市教委からも委員が選出されていた。横浜市における幼児に関する施策について、どのような方向へ進めるのかを市の課題として議論していく必要があり、その機運が高まりつつあったといえる。

さらに、幼教部会では、「幼児教育振興審議会」が

必要な理由を、「幼児教育の振興計画を親、市民と教育実践現場の関係者たちの直接参与のもとに進め」ることにも見出していた。市が市民のための施策を講じ、幼児の教育と福祉の「総合的」な計画を実施するためにも、幼稚園と保育所のみならず、行政の関係部局も垣根を越え、そして、親や市民も加わって議論していくことに重きが置かれたのであった。

このような観点から、「幼児の教育と福祉を審議」する機関には、①「生涯にわたる人間の教育の一環として幼児教育を検討する機能」、②「幼児の教育と福祉をめぐる市の諸行政を、総合的に検討する」機能の二つが必要とされた。しかし、教育委員会制度のもとに置かれた組織が両機能を併せもつことは「制度上問題をのこす」という理由から、審議会を二分し「運営面において、両者の一体性を保障していくこと」を打開策とした。従って、①は既に幼教部会で審議に着手しているため、②について検討する審議会を設置し、公私幼保の適正配置や保護者負担の軽減などを審議することが期待された²⁶。そこでは、審議の効率性を上げ、行政措置へ有効に反映させるため、「行政担当者の協力と参与」が求められた。幼教部会の審議では、市行政担当者は、審議会の「構成員とするが委員とは別の幹事として位置づけ、表決権を保留する方式」に賛意多数であった²⁷。そして、幼教部会では、横浜市における幼児の教育・福祉の保障を「市民共同の事業」とするべく、「親、市民、教育関係者の協力と協同によって運営される」審議会の設置が提案された。

3 横浜市幼児問題協議会の組織と二つの報告書

(1) 横浜市幼児問題協議会の発足

1974年6月26日、先の教育問題協議会幼教部会と併存するかたちで、「横浜市幼児問題協議会」が発足した²⁸。公立幼稚園の設置をめぐる議論に関しては後述するが、協議会発足当初、会長の外林大作が「必要に応じて公立幼稚園を設置する」と発言したようである。このことが影響し、私立幼稚園側からは「審議会」の設置が願われていたにもかかわらず、なかには「協議会発足は私幼を取り巻く現在のさまざまな問題に台風の目が加わった」と受けとめる関係者もいた²⁹。

【表1】のとおり、協議会は、幼稚園・保育所、小学校の関係者、学識経験者、民間企業代表、市民、計20名で構成された。会長は外林、常任委員は外林、持田、

高木、伊藤、霜山が務めた³⁰。先の「第二次答申」で言及されたように、総務局行政部、企画調整局、財政局財務部、市民局青少年部、民生局児童福祉部、衛生局、緑政局公園緑地部、道路局管理部、教育委員会事務局学校教育部、総務局私学助成担当から行政担当者（部長級）10名が「幹事」として関わった³¹。

幼児問題協議会は、飛鳥田市長から、横浜市における「幼児の教育と福祉の基本的考え方について」協議するよう提示され、幼児の健全な成長と発達を図るための総合的な諸施策の研究・討議を始めた。発足以降、協議会と常任委員会の開催を重ね³²、1975年5月、第一次報告書『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』を市長に提出した。

(2) 教育・福祉の保障をめぐる

協議の過程を示す資料は現在までにほとんど発見できていないため、以下では協議を経てまとめられた横浜市幼児問題協議会の『報告書』を基に、幼児の「教育」と「福祉」の考え方、および、公立保育施設設置に関する内容を重点的にみていくこととしたい。

『第一次報告書』については、「あくまでも一つの問題提起」と断り、「協議の過程においては、具体的な施策の細部にわたる論議も交わされた」ものの、「諮問事項にしたがい、「教育と福祉の基本的考え方」を記すことにとどめた」という。21頁6項目（「I 協議の経過と本報告書の立場」、「II すべての幼児に教育と福祉を保障する」、「III 教育と福祉をどのように考えるか」、「IV 家庭保育の社会的保障——幼児の地域における生活環境の整備」、「V 幼稚園と保育所」、「VI 幼児の教育と福祉のための条件整備」）から成る本文と、9頁分の統計資料等で構成されている。

まず、憲法第25条、第26条に則して、「すべての幼児が「健康で文化的な最低限度の生活を営む」とともに教育をうけること」の保障が、幼児に対する諸施策の基調として示された³³。このことは、「実践的に提起」され、「現実の幼児福祉と幼児教育の体制を問い返し、その質を変えていくなかでそれをすべての幼児に保障」しなければならないと考えられた。

続けて、「教育」について、その本質は「学習主体が生活実践のなかで自主的共同的にすすめる自己形成」にあり、「幼児の教育においては特に配慮されなければならない」という。「一人ひとりの幼児をたい

表1 横浜市幼児問題協議会の委員構成

第一次報告書 (1975.05.12)		第二次報告書 (1976.11.22)	
若月 芳一	香蘭幼稚園長	若月 芳一	香蘭幼稚園長
二宮 二郎	二俣川幼稚園長	梶川 誠之	汐入すみれ幼稚園長
長谷川 宥司	戸部幼稚園長	角田 正一	本郷幼稚園長
有江 歌子	杉之子幼稚園教諭	林 純子	横浜みこころ幼稚園教諭
関 栄子	市立飯島保育園長	高梨 照子	市立谷津保育園長
田頭 晴彌	金沢愛児園長	田頭 晴弥	金沢愛児園長
菱川 馨	聖徳保育園長	菱川 馨	聖徳保育園長
小泉 明子	市立川上保育園保母	小泉 明子	市立阿久和保育園保母
鈴木 正三	市立豊岡小学校長	鈴木 頼寿	市立子安小学校長
石井 民也	市立中和田小学校教諭	窪田 晴夫	市立永田台小学校教諭
福永 泰明	市立日下小学校教諭	福永 泰明	市立日下小学校教諭
持田 栄一	東京大学教授 (教育行政学)		
外林 大作	横浜市立大学教授 (心理学)	外林 大作	横浜市立大学教授 (心理学)
高木 鉦作	国学院大学教授 (行政学)	高木 鉦作	国学院大学教授 (行政学)
伊藤 祥子	津田塾大学・東京文化短大講師 (保育学)	伊藤 祥子	津田塾大学・東京文化短大講師 (保育学)
霜山富士夫	神奈川新聞社取締役・編集局長	霜山富士夫	神奈川新聞社取締役・編集局長
吉村 恭二	横浜 YMCA 総主事	吉村 恭二	市民 (横浜 YMCA 総主事)
渡 かおる	市民	渡 かおる	市民
皆川 鎮枝	市民	皆川 鎮枝	市民
稲葉 孝子	市民	稲葉 孝子	市民

〔備考〕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』（第一次報告書）[1975.05.12]、同『地域における幼児の教育と福祉の改善のための方策について』（第二次報告書）[1976.11.22]により作成。

注1 当時の別の資料によると第二次協議会委員に持田は含まれており、編集上脱落したと思われる（『幼児教育研究の経緯』ファイル、横浜市子ども青少年局子育て支援課蔵。池田祥子氏による聴き取り調査（2014.10.14））。

注2 第二次協議会では、石井民也は1976年8月まで、梶川誠之の前に田口悟（仲よし幼稚園長）が1976年3月まで、それぞれ委員を務めた。氏名の表記は原資料のままとした。

せつにし、その生活と要求を尊重することが重要となる。同時に、人間は「社会的存在」であり、人間の形成は「社会的文脈と文化的文脈のなかで達成される」ことから、幼児の「教育」もまた「社会共同の「ひろば」のなかで保障」することが前提とされた³⁴。「福祉」については、社会の変化とともにその機能が「人間の全生活を覆うようになっていく」ため、福祉行政の対象と機能の拡大が必要であった。しかし、あるべき「標準生活を基準」とし、「社会に強者と弱者が存在することを前提」とする旧来の「福祉」観では、差別と不平等を拡大再生産するため、「教育」も「福祉」も、その概念を問い直し、「実践的に改め」ることが求められた。

そして、「教育」と「福祉」の関係は、子どもにおける「二つの弱者性」——大人に対する子どもの弱者性（未熟性）と、子どものなかでもハンディキャップをもった特殊な弱者性——によって説明されている。

前者に対しては、「義務教育を主体とした公教育の課題としてまっぴら教育行政の対象として保障」され、

その際、前提となる生活保障は「親の私的責任にゆだねられ」てきた。一方、後者に対しては、「児童保護」の名のもと、「主として貧困家庭の子ども」に対して「私的生活の保障」が「公的にサービス」されてきた。従って、「本来切り離しえない」はずの「教育」と「福祉」が機能分化し、互いに互いを疎外するかたちで進められてきたという。こうした経緯から、幼児の教育と福祉の保障は、すべての幼児の生活を豊かにし、その生活のなかで自己形成を進めることが原理であり、「教育」と「福祉」の「質的内実を变革」する必要があった。

（3）幼稚園・保育所の整備拡充をめぐる

幼児の教育と福祉の保障にかかわって市行政の課題となる保育施設の設置については、「VI 幼児の教育と福祉のための条件整備」で提案された。内容は、以下の六つにまとめることができる³⁵。

1. 幼児の教育と福祉について、社会性と公共性を保つこと。

2. 市行政へ市民が参与することで、市民の共同の利益を保障すること。
3. 親が家庭保育の責任を果たせるように、社会共同の「ひろば」をつくること。
4. 公立幼稚園の設置増設と私立幼稚園への公費助成拡大、公私立保育所間の格差是正策。
5. 地域に根ざした幼稚園・保育所の適正配置、諸機関との連繋を強化すること。
6. 「幼児の教育と福祉の基本的考え方」を具体化するための研究機関等の設置。

四つめと関わって、『第一次報告書』には、「幼児教育の公共性を保障するために公立幼稚園が必要であることを認める」と記されている。「幼稚園・保育所の拡充整備」という項のなかで、とりわけ公立幼稚園の設置が論じられた。ただし、国の政策に即した公立園の「形式主義」や「画一主義」に対する懸念、幼保二元体制が続く政策の動向から、次のような要件を付け加えている。

設置すべきだという公立幼稚園は国が指導し、多くの市町村において一般的にみられるものとは、質の異った自由で民主的なものでなければならない。それは地域における市民の要求にこたえ、幼児の成長と発達を正しく保障し、その能力を未来に向かって全面的に開花させるような内容を持ち、民主的集団的に運営されるものでなければならない³⁶。

協議会では、単純に市が幼稚園を設けるという意味にとどまらない公立幼稚園の設置が意図されていた。「具体的な計画」は、保育所や義務教育諸学校との関連も考慮し、「市財政計画のなかで、総合的に検討すべきである」と言及された³⁷。

この『第一次報告書』を経て、市の幼児教育・保育施策として実際に講じられたのは、「私立幼稚園児への補助金の増額、無認可園児への助成の実現、幼児問題研究機関の設置」³⁸であった。1975年9月には、「幼児問題研究機関の設置」として、幼児問題協議会常任委員の持田と伊藤に市の研究嘱託員を委嘱した³⁹。同年11月には、『第一次報告書』の内容から「もう一步、具体的な方向で」検討を進めるため、市長は「地域における幼児の教育と福祉の改善のための方策につい

て」協議を求めた⁴⁰。その後約1年を経て、1976年11月に『第二次報告書』が提出された。

【表1】のとおり、この間、協議会委員の構成に大きな変更はないものの、メンバーには若干の入れ替わりがあった。『第二次報告書』は、3頁の本文および8頁分の資料という短い内容となっている。

本文では冒頭から行政上の障壁や制約に言及し、「幼保一元化」の理念を「横浜市の行政的レベルで、直接的に解決してゆくには、あまりにも大きな障害のあることを認めざるをえません」と、悲観的な認識がみられる。ただ、「具体策」の提案がないわけではない。唯一、「地域ごとに幼稚園と保育所の職員の自主的相互交流研修の機会と場をつくること」が挙げられている。そのためには行政当局の関与や援助を要し、「十分な準備期間において自主的な実施計画を立てられるよう留意すべき」であるという。しかし、行政当局の課題を挙げ、「発展を促進し助成するための努力を惜しむべきではない」としながらも、最も必要なのは、「幼児教育にたずさわる当事者の積極的な努力と相互の協力」であった。『第二次報告書』において、保育施設の設置や適正配置はとくに言及されていない。

4 横浜市幼児問題協議会『報告書』後の市の施策

(1) 市会における議論

協議会の成果は、市行政に少なからず影響を与えた。以下では公立保育施設の設置をめぐる市会での議論の経過を中心にみていく。

協議会が発足する前の1974年3月の市会定例会において幼児教育・保育に関して質問が出された際、飛鳥田市長は「幼児問題協議会」の場で検討することに言及した⁴¹。小・中学校整備が市の課題として続いている事情から公立幼稚園の設置は「むずかしい」とみており、この意向は概ね変わらなかった⁴²。公立幼稚園設置を求める市民からの陳情には、第五（建築・大学・教育）委員会における審査の末、「困難である」との結果が続いていた⁴³。一方で、市長は、「特にその需要度が強いと考えられ」る保育所について年間10カ所を目標とし、設置を推進した⁴⁴。それでもなお保育所不足は続き、市長が、高所得者は低所得者に「お互いに譲り合いをしていただきたい」と考えを述べるほどであった⁴⁵。

市会における議員と市長とのやりとりにおいて、教

育問題協議会や幼児問題協議会の存在, それぞれの『答申』や『報告書』は, ひとまず尊重されていた⁴⁶。『報告書』の内容は, 議員が公立幼稚園の設置をめぐる質問をする際の参照資料や根拠となった⁴⁷。なかでも公明党議員は, 『第一次報告書』における公立幼稚園の必要性を認める記述に依拠しながら「公立幼稚園の実現」を訴え続けた⁴⁸。これに対して市長は, 幼児問題協議会の『報告書』に基づいて「公立幼稚園を進めていきたい」と述べたときもあった⁴⁹。しかし, 基本的には設置に消極的であり, 私立幼稚園の普及状況に鑑みて, 就園奨励費や保護者負担軽減補助を開始し, 小・中学校の建設を最優先する方針を貫いた⁵⁰。

そうしたなか, 1976年第1回定例会における公明党議員の質問に対し, 飛鳥田市長は, 保育所「100カ所を1つの区切りとして幼稚園問題に具体的に着手をせざるを得ないのではないだろうか」, 「ごくわずかなモデル幼稚園のようなものを横浜市がつくって, [中略]公立幼稚園を持つとするならば, するならばですよ, するならば, その辺から始めるのが全く具体的だと実は思っております。」と躊躇いをにじませながら答えた⁵¹。僅かながらも, 公立幼稚園設置の可能性をほめかしており, この答弁はその後追及的となった⁵²。しかし, 市長は, 公立幼稚園を「横浜市が1つ, 2つつくって, まるで殴り込みをかけるような形をとって, 幼稚園教育というものを混乱させることがよいか悪いか」, 「何でも公立がつくることがよいということではないはずでありまして, この点は申し上げるまでもない」と述べ⁵³, 消極的な態度で応じることに終始した。

(2) 『横浜市幼児問題研究報告書』の発行とその影響

幼児問題研究嘱託員となった持田と伊藤は, 研究協力者を得て, 1975年9月から翌年6月まで研究に取り組んだ。1977年3月には, 『横浜市幼児問題研究報告書』が提出され, 同年6月に発行された⁵⁴。220頁に及ぶ報告書は, 教育問題協議会『答申』や幼児問題協議会『報告書』の成果にも基づきながら作成されたものであった。

このなかで, 持田は, 「市の周辺地区では, 幼稚園の数が不足し, 入園難が問題化している」こと, 私立幼稚園が新設されてもなお, 幼稚園数は「十分とは言えない状況にある」ことを指摘した⁵⁵。保育所の増設が「着々実施に移」されているのに対し, 「幼稚園

は依然100%私立幼稚園に依存する体制が続いている」ことにふれ⁵⁶, 横浜市における幼児教育の「振興計画への問題提起」として, 「公立幼稚園の新設と幼児教育施設の適正配置」を課題の一つに挙げている⁵⁷。「公立幼稚園を増設し, それを民主化し, 質の高い幼児教育を市民に提供することは, 市教育行政が決意をしさえすれば実行可能」であり, 私立幼稚園の改革と質の向上のためにも「公立幼稚園を増設することが重要な意味をもっている」という。従って, 「市財政の困難は公立幼稚園の新增設計画を原理的に否定する契機とはなり得ない」とみなされた⁵⁸。「市当局は何らかの形で市立幼稚園の新增設についての前向きの方針を明確にすべき」であり, それは「革新自治体」横浜の「とるべき」態度であるとみられていた。加えて, 「幼児教育施設の適正配置を十全な形で実現していくためには, 公立幼稚園や公立保育所の充実を図るほかない」⁵⁹と言及された。『横浜市幼児問題研究報告書』では, 公立幼稚園の設置が, 市の幼児教育向上のために必要とされ, 市行政の課題として強調されていたことがわかる。

この『報告書』が出された後, 市会での議論に変化が見られはじめる。1977年5月の第2回定例会で, 飛鳥田市長は次のような考えを示した。

ア、幼児問題協議会等の研究成果をもとに、さらに幼児の教育理念、内容、方法についての実践的研究を進める。

イ、横浜の幼児のためのあるべき教育の方向を打ち出し、幼児の教育水準の向上を図る。

ウ、以上、2つの研究を進めるために教育センターと密接な関連を持った特別幼稚園の設置をわれわれは検討する⁶⁰。

第五（建築・大学・教育）委員会における, 公立幼稚園設置を求める陳情の審査結果にも変化がみられ, 「横浜市幼児問題研究報告書の趣旨を十分尊重し, [中略] 幼児教育関係者への実践的研究・研修の場としての特別幼稚園の設置も併せて検討していきたい」⁶¹とある。この方針は「教育長より」明らかにされたという⁶²。提起された「特別幼稚園」について, 市長は「就学前教育を先導的に研究する幼稚園として私たちは考えております。したがって, その規模や園児数につき

ましては、実践的研究のために必要な範囲というふうに考えております」と説明した⁶³。

その後の市会における議論をみていくと、特別幼稚園設置の気運が高まっていた様子が窺われる。しかし、1978年4月に新たに細郷道一市長が就任して以降、検討内容は引き継がれなかった。細郷市長は、「特別幼稚園」構想について質問が出た際、1977年3月に報告された「幼稚園児実態調査」⁶⁴の結果を引いて説明した。すなわち、幼稚園は「ほぼ適正に配置」されており、幼児の将来人口が減少傾向にあることから、「幼稚園の新增設ということには、色々慎重な検討を要する問題が多」とし、これまでの経過は「詳細には承知しておりません。十分に勉強してまいりたい」と答えたのであった⁶⁵。

細郷市長の説明では横浜市内における地域差が考慮されていない。市内の人口増加は一樣に進んだわけではなかった。ゆえに、【表2】に示すとおり、幼稚園や保育所の進展していく経過もまた、市の中心部（鶴見、神奈川、西、中、南、保土ヶ谷、磯子）と戦後都市化が進んだ周縁地域（港南、旭、金沢、港北、緑、戸塚、瀬谷）とでは様相が異なっていた。

市長が参照した『私立幼稚園児の実態』⁶⁶によると、1975年10月時点で市内私立幼稚園に通園する横浜市民の5歳児37,214人のうち、8,829人（23.7%）が通園距離1km以上の遠距離通園児であった。他の幼稚園からも1km以上の幼児は1,142人（3.1%）であり、緑328人、戸塚218人、港北127人、旭118人、瀬谷102人と周縁の区に目立っていた。また、市内には他市町村の幼稚園への流出園児が1,360人（3.7%）に及んでいた。

区別にみると、緑372人、港北338人、戸塚250人、金沢207人の順で、遠距離通園児と同様に周縁地域に多かった。調査対象の「96.7%、35,986人は通園が適正な範囲の園児であることが推定される」⁶⁷としても、人口増加が続いた横浜市において、1970年代はなお幼稚園・保育所の整備を要する過渡期にあったといえる。この点において、保育所のみならず、私立では担いきれない地域に公立幼稚園を設置することの必要が皆無ではなかったと考えられる。私立幼稚園・保育所の普及状況に鑑みてもなお、公立保育施設の設置は横浜市の課題であり続けていた。

おわりに

私立関係者の要望や全国的な動向と関わりながら、横浜市に設けられた幼児問題協議会は、二度にわたって『報告書』を提出し、研究嘱託員による『横浜市幼児問題研究報告書』の発行を経て、1977年8月22日に廃止された⁶⁸。その2カ月前の6月には、市の機構改革により、総務局私学助成担当が私学助成課となって体制が強化され、市教委には新たに「幼児教育研究等副主幹と指導主事（2名）」が置かれた。さらに、市の幼児教育振興計画は、「幼児問題協議会の研究成果とも併せ、引き続き教育委員会において別に検討されることになった」。1978年12月には、「幼児教育の内容にかかわる基本事項を明らかにする」ことを目的として、市教委のもとに「幼児教育調査研究協議会」が設けられた⁶⁹。これらは、幼児問題協議会を発足させたことに連なる一定の成果であったといえる。しかし、公立保育施設、とりわけ公立幼稚園の設置は、その必要性

表2 横浜市 区別・年代別の幼稚園・保育所増設数

幼稚園	計	鶴見	神奈川	西	中	南	港南	保土ヶ谷	旭	磯子	金沢	港北	緑	戸塚	瀬谷	
40年代	18	3	3	1	3	2	0	0	0	2	1	2	0	1	0	
50年代	107	12	11	8	7	13	2	9	6	5	6	9	3	10	6	
60年代	80	2	3	0	1	4	5	3	10	4	0	9	16	18	5	
70年代	87	3	1	0	1	1	7	2	9	6	7	5	18	24	3	
保育所	公立	計	鶴見	神奈川	西	中	南	港南	保土ヶ谷	旭	磯子	金沢	港北	緑	戸塚	瀬谷
40年代	2	26	3	2	5	1	1	1	1	0	2	3	3	1	3	0
50年代	3	26	2	2	3	1	4	0	3	0	3	1	3	2	2	0
60年代	20	37	2	4	1	2	3	0	3	2	1	1	2	4	9	3
70年代	81	122	7	7	0	4	7	10	9	13	7	8	9	18	19	4

（備考）横浜市『私立幼稚園実態調査報告書』横浜市総務局行政部私学助成課、1978年、3頁、田頭晴弥編『保育の歴史と横浜』横浜市社会福祉協議会、1982年、105-106頁、横浜市民生局児童福祉部保育第一課、保育第二課『横浜市公私立保育園一覧』1981年により作成。

注1 幼稚園について、県立横浜幼稚園（1949年設立：西区）1園は含まれていない。

注2 保育所について、区別の増設数は公私立を合わせた数である。

注3 1969年10月新設の港南・旭・緑・瀬谷の4区については、それぞれ遡って数値を記載した。

が強調されながらも実現には至らなかった。

こうした事後の経緯も含めて、横浜市における幼児問題協議会の意義を考察すると、飛鳥田市政のもとで、幼稚園・保育所の関係者や大学教員、市民を交えて幼児問題をめぐる協議の場が組織されたことは、横浜市の保育施策に補助金助成や研究組織の形成という成果をもたらした。他の革新自治体の保育所施策と同様に公立保育所の整備に重点が置かれ、十分とはいえないながらも、実際に増設が進められてきた。

一方、公立幼稚園については、幼児問題協議会や持田・伊藤を中心に取り組まれた幼児問題研究の結論としてその必要が指摘され、市政の課題として位置づけられた。それにもかかわらず、既存の私立幼稚園との関係等にも鑑み、市会における飛鳥田市長の答弁には市立幼稚園の設置に対する「慎重な態度」が窺われた。一時は「特別幼稚園」の設置に気運の高まりがみられたものの、遂に実現されることはなかった。幼児問題協議会は、施策の実行力に課題を残していたといえる。

この点については、「幼児の教育と福祉の総合計画に関わる行政機構上の問題」として『横浜市幼児問題研究報告書』で指摘されている。市立幼稚園をもたない横浜市では、「市の幼児教育計画の全体にわたる」権限がなく、市立幼稚園を含め公立保育施設設置の権限も有していない「総務局内私学助成部局が、幼児問題協議会その他を所管し、〔中略〕市の幼児教育振興計画の中枢にかかわる計画機能を請負っ⁷⁰ていた。市立幼稚園を所管する（はずの）市教委は、幼児問題協議会に「幹事」の一員として関わるのみであった。協議内容を行政措置へ有効に反映させることが企図されたものの、施策の実施面では力をもたなかった。そうしたなか、幼児人口の推移や、市内幼稚園に関する調査研究の結果、市長の交代などが相まって、横浜市の保育施策は、幼児の教育と福祉の保障をめぐる施設整備の課題から、私立幼稚園への助成や教育内容の課題へと焦点が移り変わっていったのであった。

註

- 1 内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」2015年7月、<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumeipdf>, 2015年10月22日 最終アクセス。
- 2 拙著『「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。

- 3 本稿では、「保育」を「教育」と「福祉」の機能をあわせてもつ営みとして捉え、幼稚園と保育所に関する施策を含めて「保育施策」と表記する。
- 4 保育政策をめぐって、国レベルから地方自治体へと着目した先行研究に、たとえば、金智美「高度経済成長期における「保育政策レジーム」の形成過程——川崎市の保育政策過程の分析を通じて——」（『社会政策研究』第3号、東信堂、2002年、135-158頁）がある。
- 5 上坪陽「都市問題と保育政策——東京都区部を中心に——」（宍戸健夫編『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）。寺脇隆夫「革新自治体の登場とその保育行政」（岡田正章ほか編『戦後保育史』第2巻、フレール館、1980年、261-281頁）。近江彦彦「東京都美濃郡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）など。
- 6 宮島肇「横浜市における成果の分析」（教育行政において革新の指導性はどうか 3）（『現代教育科学』第134号、明治図書出版、1968年、35-42頁）。
- 7 拙稿「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」（『お茶の水女子大学人文科学研究』第11巻、2015年3月、135-147頁）。
- 8 横浜市総務局市史編集室編『横浜市史Ⅱ』第3巻（上）（下）、横浜市、2002・2003年。横浜市教育委員会編刊『横浜市教育史』下巻、1978年。依田明・鈴木乙史・清水弘司・宮前理「横浜市における幼児教育の実態」（『横浜国立大学教育紀要』第17集、1977年11月、39-55頁）も幼児問題協議会についてはふれていない。
- 9 『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』（横浜市幼児問題協議会第一次報告書）[1975.05.12] 27頁（以下、『第一次報告書』と略記する。横浜市史資料室、横浜市こども青少年局子育て支援課蔵）。
- 10 「幼稚園教育振興計画要項」や日私幼の反応など一連の動向は、水野浩志「第二次幼稚園教育振興計画の策定と幼稚園の普及」（前掲書『戦後保育史』第2巻、90-103頁）。
- 11 「資料4 幼稚園教育振興方策について（案）」（前掲書『戦後保育史』第2巻、97頁）。
- 12 前掲水野「第二次幼稚園教育振興計画の策定と幼稚園の普及」（前掲書『戦後保育史』第2巻、97-98頁）。
- 13 安部富士男「幼児教育振興審議会をめぐって」（『浜私幼』No.29 [1972.12.10]）。
- 14 『浜私幼』No.25臨1 [1976年]。

- 15 「幼児問題審議会の設置について」『横浜市教育問題協議会第二次答申』[1973.10.16]30頁。以下、『第二次答申』と略記する。
- 16 渉外部長梶川誠之「渉外部より」『浜私幼』No.28[1972.07.10]。
- 17 渉外部長梶川誠之「横浜市幼児問題審議会について」『浜私幼』No.32 [1974.02.15]。
- 18 名古屋、京都、大阪、神戸、北九州、横浜の各私幼代表者が参加した。
- 19 『浜私幼会報』No.28臨1 [1972年] 9頁。
- 20 20周年記念誌編集委員会編『20周年記念誌』横浜市幼稚園協会、1980年、22-24頁。
- 21 安部富士男「幼児教育振興審議会をめぐって」『浜私幼』No.29 [1972.12.10] 1-3頁。
- 22 梶川誠之「横浜市幼児問題審議会について」『浜私幼』No.32 [1974.02.15]。
- 23 宮島肇「まえがき」横浜市教育委員会顧問編『教育問題討議資料』1972年。委嘱されたのは、宮島肇（横浜国立大学名誉教授：教育哲学）、竹内桓（横浜国立大学教授：理論物理学・理科教育）、小林大作（横浜市立大学教授：教育心理学）、持田栄一（東京大学教授：教育行政学）の4名であった。
- 24 幼稚園協会にとっては「突然」のこと受けとめられた。委員決定後に協会に協力の申し出があり、事前には一度の相談もなかったようである（前掲梶川「横浜市幼児問題審議会について」）。
- 25 宮島肇「序言」『第二次答申』1頁。以下、幼教部会に関する引用は、同資料による。
- 26 1974年、横浜市教育問題協議会は第三次答申として「幼稚園・保育所のあり方について」を市教委に提出した（『横浜市教育問題協議会第三次答申』[1974.09.17]）。「幼児問題協議会」の発足を考慮して、「基本的な点にだけ限り」答申したと説明されている。内容には、「私立幼稚園・保育所の公共性を高めていくとともに、〔中略〕現在における市民要求を考慮し、公立幼稚園の必要性和新設の可能性について、検討していくべきである」という言及もある。
- 27 市行政担当者の審議会における位置づけは、①構成員ではなく、オブザーバーとして参加を要請、②幹事としての位置づけで構成員とし、表決権を保留、③人員制限のもと正式の構成員とする、の三案があった。①は行政措置への反映、③は審議会の客観性を保つという面で、それぞれ課題を残すと考えられた（『第二次答申』34頁）。
- 28 「審議会」が要望されたものの「幼児問題協議会」となった理由を、持田は、「市は市民代表及び教育関係等の話し合いの場」を構想したのに対し、「要綱案」は「幼稚園、保育園と市との協議会」を求めた点で見解の相違があり、「市民代表を含めた協議会に修正された」と説明したようである（広報部記「第一回園長設置者研修会」『浜私幼』No.34臨[1974.07.15] 2頁）。
- 29 戸塚区S・T記「第一回園長設置者研修会より（幼児問題協議会設置をめぐって）」（前掲『浜私幼』No.34臨、3-4頁）。本郷幼稚園の角田正一と推測される。
- 30 2014年3月の聞き書き調査で、池田（伊藤）祥子は持田と横浜市政に関わったことを語っている（日本教育学会特別課題研究委員会「戦後教育学の遺産―担い手への聞き書き調査を中心に―」研究会編刊『戦後教育学の遺産』の記録（資料集No.2））2014年、94-95頁）。
- 31 『第一次報告書』25頁。
- 32 協議会は、1974年4回、1975年9回、1976年9回開催され、常任委員会は、1974年3回、1975年10回、1976年8回開催された（横浜市総務局『横浜市事務報告書』昭和49-52年版、横浜市、1975-1977年）。
- 33 『第一次報告書』1頁。以下、本項の引用は、同資料1-7頁による。
- 34 「ひろば」については、持田栄一「『ひろば』の教育構想―覚え書き―」（横浜市教育問題協議会編刊『教育問題討議資料』[1976年] 31-38頁）を参照。
- 35 『第一次報告書』14-20頁。
- 36 『第一次報告書』17-18頁。
- 37 『第一次報告書』18頁。
- 38 「市長の示した協議事項」（横浜市幼児問題協議会『地域における幼児の教育と福祉の改善のための方策について』（横浜市幼児問題協議会第二次報告書）[1976.11.22] 5頁。以下、『第二次報告書』と略記する）。
- 39 持田栄一「まえがき」（『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、ページ番号なし）。
- 40 前掲「市長の示した協議事項」。
- 41 「横浜市会第1回定例会会議録（第4号）」1974年3月5日、412、464頁（飛鳥田市長）（以下、市会議録は資料名、号数、年月日を「市会1定(4)」[1974.03.05]のように略記する）。
- 42 「市会1定(5)」[1974.03.06] 585頁（飛鳥田）。
- 43 「市会4定(15)」[1974.12.05] 569-572頁（第五（建築・大学・教育）委員会「陳情審査報告書」1974.11.27）。
- 44 「市会4定(16)」[1974.12.09] 634頁（飛鳥田）。
- 45 「市会4定(16)」[1976.12.25] 637-640頁（飛鳥田）。
- 46 「市会1定(3)」[1975.02.27] 625-626頁（飛鳥田）。「市会4

- 定(25)』[1975.12.17] 603-604頁(飛鳥田)。『第一次報告書』提出の直後、市長に再当選した飛鳥田は、市政方針のなかで、「今後、幼児教育と福祉のあり方を総合的に検討し、地域教育の一貫として幼児教育と保育の体系的な位置づけを考えてまいりたい」と述べている(「市会2定(9)」[1975.05.23] 155頁)。
- 47「市会2定(10)」[1975.05.26] 384頁(稲垣卯太郎:日本社会党), 445-447頁(中島博佳:日本共産党)。「市会4定(26)」[1975.12.18] 648-650頁(久保田市郎:自由民主党)。「市会4定(16)」[1976.12.25] 547-548頁(久保田市郎:自由民主党)。
- 48「市会2定(10)」[1975.05.26] 400頁(田中文一郎:公明党)。「市会2臨(15)」[1975.08.14] 107-108頁(加藤文子:公明党)。「市会1定(3)」[1976.03.03] 647-648頁(清水儀雄:公明党)。「市会4定(23)」[1978.12.05] 541-542頁(鈴木義久:公明党)。
- 49「市会2定(10)」[1975.05.26] 413頁(飛鳥田)。
- 50「市会2臨(15)」[1975.08.14] 113-114頁(飛鳥田)。
- 51「市会1定(3)」[1976.03.03] 658, 664-665頁(飛鳥田)。
- 52「市会1定(2)」[1977.03.04] 395-397頁(饗場正:公明党)。「市会2定(7)」[1977.05.31] 224-225頁(道脇邦彦:公明党)。「市会3定(13)」[1977.10.05] 492-493頁(井上浩明:公明党)。
- 53「市会1定(2)」[1977.03.04] 459-460頁(飛鳥田, 倉崎武二:日本共産党の質問への答弁)。
- 54 横浜市中心図書館には発行された『報告書』, 横浜市こども青少年局子育て支援課には奥付のない『報告書』が所蔵されている。
- 55 前掲書『横浜市幼児問題研究報告書』50頁(持田栄一執筆箇所, 以下同資料の引用は同様)。
- 56 前掲書『横浜市幼児問題研究報告書』56頁。
- 57 前掲書『横浜市幼児問題研究報告書』128頁。
- 58 前掲書『横浜市幼児問題研究報告書』131頁。
- 59 前掲書『横浜市幼児問題研究報告書』132-133頁。
- 60「市会2定(7)」[1977.05.31] 232-233頁(飛鳥田, 道脇邦彦:公明党の質問への答弁)。
- 61「陳情審査報告書」1977.09.28(「市会3定(12)」[1977.10.04] 459-461頁)。
- 62「市会3定(13)」[1977.10.05] 492-493頁(井上浩明:公明党)。
- 63「市会3定(13)」[1977.10.05] 499-500頁(飛鳥田, 井上浩明:公明党の質問への答弁)。
- 64 横浜市総務局行政部私学助成担当編刊『私立幼稚園児の実態 幼稚園児実態調査報告書』1977年。
- 65「市会2臨(11)」[1978.06.10] 311-312頁(細郷, 饗場正:公明党の質問への答弁)。「市会4定(23)」[1978.12.05] 545-546頁(細郷, 鈴木義久:公明党の質問への答弁)。
- 66 前掲書『私立幼稚園児の実態 幼稚園児実態調査報告書』5-6頁。
- 67 前掲書『私立幼稚園児の実態 幼稚園児実態調査報告書』4頁。
- 68「7 横浜市幼児問題協議会」(「幼児教育研究の経緯」ファイル, 横浜市こども青少年局子育て支援課蔵)。
- 69「幼児教育研究についての経緯」(前掲「幼児教育研究の経緯」ファイル)。
- 70 前掲書『横浜市幼児問題研究報告書』60-61頁。