

《研究論文》

# イギリス<sup>1)</sup>における公教育と保育学校

— 保育学校の性格と1918年教育法 —

長崎女子短期大学 中 嶋 一 恵

## ABSTRACT

Public Education and Nursery Schools in England  
— Characteristic of Nursery schools in Education Act of 1918 —

**Kazue NAKASHIMA**

Nagasaki Women's Junior College

The aim of this paper is to clarify the characteristic of nursery schools on the basis of the property of public education in England. Elementary schools and infant schools had been recognized as national educational institutions in the Education Act of 1870. However, not all children went to these schools ; working class children attended there. Therefore, it is indicated that public education in England was for children of the working class.

Nursery schools were also for very young children of the working class. Attended children in there were provided sufficient rest, meals and recreation. Therefore, in Education Act of 1918, it was provided that nursery school was an institution which provide for the care and training during the day of young children over two and under five years of age, whose attendance at such a school was necessary or desirable for their healthy physical and mental development. That is the act has made nursery schools include in public education.

The reasons are as follows :

- ① Because nursery schools was for the working class children, they met the conditions of public education.
- ② Nursery school education was the preparation to begin the work of the elementary schools.

## 1. 課 題 設 定

現在の日本において保育行政は、幼稚園を管轄する文部科学省と保育所を管轄する厚生労働省からなる二元制で行われていることは周知のとおりである。この二元制を一元化することは、以前から課題として幾度となく取りざたされ、論議が行われたのであるが、そのたびに根拠法(学校教育法・児童福祉法)や管轄官庁の問題などから実現されなかった経緯がある。しかし、近年の家庭や地域における教育機能の低下や子育て環境の変化などから、幼保一元化への試みが各地

で実施される現状がある。これに対し、2002年10月には政府の地方分権改革推進会議も「地域によっては幼稚園と保育所はほとんど均質化しており、国が主張するような強固な差異は感じられないのが実情である。」<sup>2)</sup>として、それぞれの地域の判断で一元化できるような方向で見直していくことを示した意見書を提出した。そして、同推進会議は2003年5月に前述の意見書のフォローアップを行った結果を公表し、特に重点的に推進すべき項目として「幼保一元化」を盛り込んでいる。<sup>3)</sup>このように、地方分権と規制緩和の流れの中で、行政においても少しずつ幼保の垣根が低くなりつつある状況がみられる。

ところで、こうした幼保一元化を阻んでいる要因の1つとしてあげられるのが、保育対象幼児の問題である。特に、児童福祉法において、保育所は「保育に欠ける乳児または幼児」を入所条件とする施設である（児福法39条）ことが明記されている。これは1951年の児童福祉法改正で規定された要件であるが、これによって保育所と幼稚園の差異が明確化された。つまり、保育所は家庭で保育を受けられない乳幼児を預かり、家庭にかわって保護養育する役割を担う児童福祉施設なのである。これは、保育所の歴史的な設立経緯<sup>4)</sup>からみても窺える役割であるといえる。

このような日本の状況に対し、現在のイギリスでは、保育学校（nursery school）などの教育施設も、保育所（day nursery）やプレイグループ（play group）などの児童ケア施設も、教育技能省（Department for Education and Skills：DfES）が管轄するという一元行政が行われている。この制度は1998年から開始されたのであるが、それ以前は日本と同じ二元制であったということは興味深いことである。こうした点から、イギリスの保育制度をみていくことは、幼保一元化への道を模索しているわが国の保育制度に対して示唆を与えてくれるものと思われる。

以上の観点からイギリスの保育制度に関する研究を行う一環として、本論では、保育学校が創設され、公教育施設として認知されていく20世紀初頭を対象とする。それは、イギリスの保育制度の成立過程を見ていくとき、同じ二元制でも日本とは異なる趣を示していたため、その特質を認識しておくことが必要と思われるからである。すなわち、両国とも保育所が託児施設であったことは同じであるが、保育学校もまた貧困家庭の子どもたちを集めて保育した託児施設だったにもかかわらず、教育施設として教育制度の中に組み込まれたのである。これは、日本で貧困家庭の子どもたちのために作られた双葉幼稚園が教育施設としてではなく託児施設として認識され、さらに双葉保育園と改称したという事例が示すことと比較すると、保育対象や内容などに依拠しない別のイギリス特有の理由が存在するように推測できる。

そのため、本論文ではイギリスにおける公教育のとらえ方をベースに、保育学校が公教育化されていく1918年教育法（Education Act of 1918）を捉えなおし、保育学校が公教育施設として認識されていった理由を明らかにしたいと考える。そして、そこにみられる保育学校の性格を浮き彫りにすることを目的とする。なお、イギリスの保育に関する研究としては、通史やマクミランなどの保育思想、保育学校・保育所・プレイグループなどの保育施設に関する研究などが行われているが<sup>5)</sup>、保育を公教育との関わりで論じた研究はあまりみられず、そうした点からも本研究の意義があると考えられる。

## 2. イギリスにおける公教育

### (1) 教育への国家権力の関与と目的

イギリスにおける教育への国家権力の関与が始まり、公教育制度が成立した時期については、様々な角度から先行研究が行われている。それらに依拠しながら、ここでは教育への国家関与が始まった意図や目的を整理していき、将来的に保育学校が公教育施設となる背景をまとめていきたい。

イギリスには本来教育は私的なものという考え方が根強く、教育に国家が関与することに対し、非常に抵抗があったことは周知のとおりである。それでも19世紀に入って公教育に関して論議されるようになり、1870年基礎教育法 (Elementary Education Act of 1870) において学務委員会 (school board) による基礎教育学校が設置されることが規定されたことは、たとえその内容が不十分なものであったとしても、イギリス教育史において看過できない事柄の1つであるといえる。その後、中央教育行政制度の整備や無償制、強制就学、世俗教育といった近代公教育の原則といわれる事項が規定され、公教育制度が整備されていくのであるが、イギリスの場合、この公教育には労働者階級を対象として考えているという特徴があったことを指摘できる。

従来、イギリスでは民衆に教育を行うことは慈善活動であり、彼らに宗教教育を与え、よき労働者として分に応じた生活をするを教えることがその教育の目的とされていた。こうした考えは、公教育制度を整備していく過程においてもみられ、1862年の改正教育令 (the Revised Code, 1862) を打ち出したロウ (Lowe, R.) は、下層階級の人々は与えられた義務を果たすように教育されるべきであることを主張している。<sup>6)</sup> また、1870年教育法では、教育費の一部を地方税として救貧税から充当することが認められたため、救貧税の持つ性格の影響を受け、その交付を受けることは慈善を乞うこととみなされてしまう傾向をもっていた。<sup>7)</sup>

さらに、当時の教育法案に関わった人々は、労働者階級を念頭においた法案作成を行っていた。例えば、1839年に設置された枢密院教育委員会の教育部局 (The Education Department for the Select Committee of the Privy Council) 局長であったケイ・シャトルワース (Shuttleworth, Sir J. K.) は、労働者階級の無知が彼らに害悪をもたらしているとして、すべての労働者階級の必要をみたす国民教育制度の樹立を主張した。<sup>8)</sup> 枢密院教育委員会副議長で1870年教育法の原案を作成したフォスター (Forster, W. E.) は、150万人の子どもが不完全な教育を受け、さらに150万人の子どもが無知のまま放置されていることを問題とし、民衆教育のためにより学校を全国的に設置することを提案した。<sup>9)</sup> 1902年教育法の原案を作成したモラント (Morant, R.) は、基礎教育は労働者階級向けであり、そこで完結するべきであると考えていた。<sup>10)</sup> このように、為政者や有識者たちは、教育への国家関与を行う際、教育が不十分であるとされた労働者階級を対象とした教育を考えていたのである。

## (2) 公教育施設としての幼児学校

1870年基礎教育法において、5歳から7歳までの幼児のための幼児学校 (infant school) が、教育制度の第一段階に位置づけられた。

幼児学校は、ロバート・オウエン (Owen, R.) が1816年にスコットランドのニューラナーク (New Lanark) に設立した性格形成学院 (The Institute for the Formation of Character) の一部門として開設されたものを出発点とする。オウエンは、貧しい労働者階級の親たちは子どもの教育に無知であると考え<sup>11)</sup>、彼の工場で働く労働者の子どもを集めて、本来家庭で行われるべきしつけや教育を親にかわって行った。ここでは、実物教授を行う児童中心的な教育を行っており、国内外で非常に評判になったといわれている。しかし、その後イギリス全土に普及していった幼児学校は、オウエンの教育方針のものではなく、ウィルダースピン (Wilderspin, S.) の幼児学校であった。<sup>12)</sup> この学校は労働者階級の子どもたちを対象に、言語中心主義で暗記を重視する教育方法を取り、幼児には高度すぎる内容を教えていた。また、中には基礎学校への入学準備を行うことを目的として教育を行う幼児学校も存在した。<sup>13)</sup>

このように出発し普及してきた幼児学校であるが、これが公教育制度の第一段階に位置づけられたということは、イギリスの公教育は労働者階級を対象としたものであることを指摘する

ことができる。実際に子どもの親たちは、安価で預けられる託児所のような感覚で子どもを学校に通わせており、そのため5歳未満児も多く幼児学校に通学していた。

20世紀に入って、基礎学校に在籍している子どもの状況が報告される中で、こうした5歳未満児の状況についても調査が行われていくようになった。例えば、1905年の「公立基礎学校の5歳未満児に関する女性視学官たちの報告書」(Reports on Children under Five Years Age in Public Elementary Schools, by Women Inspectors)では、公立基礎学校における授業は、3歳から5歳までの子どもたちに知的な利益をまったく与えず、彼らの想像力を不活発にし、自立的な観察力を弱めることを主張している。このほか、幼い子どもに3R'sの形式教授を行うことの弊害を指摘するなど、5歳未満児に対する基礎学校の教育の不適切さを述べている。そして、貧しい家庭の子どもに対し、幼児学校に代わる「保育学校」のような施設が必要であることを報告している。<sup>14)</sup>

また、1908年には教育院によって組織された諮問委員会より、「保育学校」の社会的必要性について言及した報告書が提出された。この報告書は、5歳未満児は健全な家庭で母親と一緒にいるべきであるが、母親が労働に出たり、幼児の健康に適さない家の環境で生活している都市部の5歳未満児には、「保育学校」が必要であることを主張した。そして「保育学校」は地方教育当局の管理の下、公立基礎学校に付属して置かれ、国民教育制度の中に位置づけられるべきであることを勧告している。<sup>15)</sup>このように、国民に教育を保障するための公教育制度は、法整備においても、実態においても、労働者階級を対象としていたことが明らかであった。

### 3. 保育学校の性格と公教育化

#### (1) 1918年教育法19条の審議過程

第一次世界大戦最中の1916年12月に、自由党急進派のロイド・ジョージ (George, L.) が首相となった挙国連立内閣において、教育院長官として戦後の教育の改革を任されたのが、シェフィールド大学の学長であったフィッシャー (Fisher, H. A. L.) である。彼は教育法案を提出する際、次のように保育学校に関する条項を説明した。

「我われ(教育院)は5歳未満の子どものために保育学校の設立を奨励することを提案する。…これは、子どもがあまりにも幼い年齢で公立基礎学校の教授を受けることを中止するものである。4・5歳では睡眠や遊びが文字よりももっと重要であり、我われはよい家庭であれば、子どもは母親と一緒にいることを奨励されるべきであると思うのである。」「我われは、保育学校の提供を強要するのを望んでいるのではなく、保育学校へ通うのは自発的でなければならず、地方税から保育学校を援助することができるよう提案しているのである。そして、野外学校が多いこれらの学校が発展することによって、幼い子どもの健康の真の改善を明らかに見ることができると確信するのである。」<sup>16)</sup>

このように、フィッシャーは幼い子どもは家庭で母親の傍にるのが最適であるとしながらも、環境がよくない家庭の子どもには母親の代わりに保育学校が必要であることを主張した。その背景には、公立基礎学校で授業を妨害している5歳未満児を締め出すことがあり、その子どもを収容する施設として保育学校を供給することが意図されていたのであるが、この点から保育学校へ通学するのは、公立基礎学校に通学している子どもと同じ労働者階級の子どもを念頭においていたことを指摘することができる。

これには、当時その効果が評価されていた保育学校の影響も大いにあったといえる。つまり、マーガレット・マクミラン (McMillan, M.) が校長として運営を行っていた保育学校である。彼女はロンドンのスラム街に保育学校を設立し、不衛生な環境で生活し不健康な状態にある子

どもを預かり、入浴や午睡、食事などを与えると同時に、戸外活動や自由遊びを奨励した教育を行っていた。このように、幼児の健康を回復・増進し、身体的・精神的発達を促進することを意図したマクミランの保育学校に対し、フィッシャー自身が援助を行っている<sup>17)</sup>ことから、フィッシャーの保育学校に対する期待が大きかったことが窺える。そして、この保育学校の特徴がフィッシャーの考える保育学校の公教育化に多大な影響を与えたことは容易に推測できるであろう。

## (2) 1918年教育法19条と保育学校の性格

1918年教育法19条1項において、以下の内容が規定された。

「地方教育当局に、以下の権限が与えられる

- a. 2歳以上5歳未満の子どもたちおよびその年齢以上で、健康な身体や精神の発達のためにそこに通学することが必要であるか望ましいと教育院によって承認された子どもたちのために、保育学校（保育クラスを含む）を供給したり、その援助を行うこと
- b. 保育学校に通う子どもたちの健康や育成、身体の福祉に気を配ること

本法では、保育学校が家庭では健康な身体や精神の発達が望めない子どもを対象に、援助を行う施設であることを規定しており、保育学校の持つ性格がここに表れているといえよう。そして、この性格を具体的に規定したものが1919年保育学校規程（The Regulations for Nursery Schools, 1919）である。この序文の中で、保育学校の目的は次のように示されている。

「保育学校あるいは保育クラスは、かれらの当該通学学校への出席が健全な身体的および精神的発達に必要であるか望ましい、2歳以上5歳未満の幼い子どもたちの保護（Care）と訓練（Training）のために供給される機関である。それゆえその機能として、

1. 安楽、休息、適切な栄養の提供を含む、綿密な身体の保護とそれぞれの子どもに対する医療管理の機能
2. 熟達かつ知性的な教師の指導監督下における最広義のよい習慣の修練と共通のゲームおよび作業における様々な年齢の子どもたちとの規律正しい交際とを含む、一定の訓練—身体的、精神的、社会的—の機能の2つがある。

子どもは主要な成長有機体である。それゆえ保育学校は、一方では子どもの成長を妨げたり、制限したり、ゆがめたりする環境や状況の影響から成長している子どもを開放し、また他方ではその成長を促したり、指導したりする。保育学校は託児所よりももっと大きな効果を与えてくれるのである。大都市の密集した地域では保育学校はさらに必要である。効果的に運営されている保育学校が十分に供給されることによって、そのような地域の子どもや親たちに及ぼされる影響は絶大なものである。」<sup>18)</sup>

また、身体保護の部においては、「保育学校によってもたらされる主要な利益の1つが、子どもの健康の改善である。公立基礎学校の新入生にみうけられる多くの予防できる障害やそれに連なる教育的ハンディキャップ、その結果生じる無能を減らすことが保育学校供給の理由の1つである。」<sup>19)</sup>精神的社会的訓練の部では、「保育学校はよい習慣を持ち、敏活で、学ぶことを熱望し、幼児期に不適なことを教えられていない子どもたちに、基礎学校の学習を始めるための準備を行う機能を持つ。3Rsの基本学習は保育学校で行われるべきではなく、学習準備として話すことと言葉の訓練が最適である。」<sup>20)</sup>と述べられている。また、そのために発声や歌、絵本やおもちゃ、感覚訓練などが推奨されている。

以上の内容から、1918年教育法および1919年保育学校規程に認められる保育学校の性格は、次の点である。

- ① 保育学校は家庭環境が幼児の発達に不適切である子どもを対象としている施設であること。

共働きのため昼間母親が家庭にいない子どもや、貧困のため栄養状態や衛生状態が悪く、生活環境がよくない子どもに対し、身体の保護や医療管理を行い、基礎学校入学時にみられる障害や病気の予防を行うことが規定されている。これらは、対象が5歳未満児という健康・衛生・栄養などに留意すべき子どもであったという理由からだけでなく、そうした保護ができない労働者階級の家庭を対象と考えていたことが大きな理由であったと考えられる。

- ② 保育学校は基礎学校に入学するための準備教育を行う施設であること。

幼児学校で教えられている3R'sは5歳未満児には不適切であるとして、保育学校では遊びを取り入れた訓練を推奨している。発声や歌、絵本やおもちゃ、感覚訓練などによって、子どもの表現力を高め、運動機能を発達させ、社会性を身につけさせることを目的としている。これには、幼児の心身ともに総合的な発達が行われることにより、幼児学校での教育効果が高まることが期待されているのである。

このように、1918年教育法において保育学校は家庭環境のよくない5歳未満児を対象とした施設として規定された。すなわちこれは、保育学校は労働者階級の子どもを保育する施設であることが意図されていたといえることができる。このことから、基礎学校と同様に保育学校は、公教育の中に含まれるための条件を備えていたと指摘できるのである。

#### 4. 結 論

以上のことから、保育学校が公教育施設として位置づけられた理由を次のように整理することができる。

- ① 公教育施設の対象が労働者階級の子どもを意図したものであったこと。

公教育施設として学校教育制度の中に位置づけられた基礎学校および幼児学校が、原則として全ての子どもを対象にしていながらも、実質的には労働者階級の子どもが通学しており、また法定者もそうした子どもを想定した法規定を行っていた。一方、保育学校は本来、貧困家庭の子どもを集めて保育を行っている施設であったため、基礎学校に通学する5歳未満児の受け皿になることが期待された。このように、保育学校が労働者階級の子どもを対象としていたことから、公教育施設として認められる条件を満たしていたといえることができる。

- ② 保育学校が公教育施設である幼児学校の準備教育を行うことを求められたこと。

5歳未満児の身体的・精神的発達を保障するために、保育学校において食事や睡眠の提供、衛生管理や健康診断などの健康管理などを行うことが法律に規定された。さらに、3R'sではなく、遊びなどによって表現力や感覚機能の発達を促進していくことが求められた。これらは幼児学校に入学する際、身体的あるいは精神的発達が抑圧され、病気に冒されていた子どもが多数いたため、保育学校において早期に病気を発見・回復させ健康を促進することによって、幼児学校の教育の効率を高めることが意図されたものであった。

このように1918年教育法において保育学校の公教育化が行われたのであるが、実質的に労働者階級の子どもが保育学校に就学しており、保護の面で満たされている上流・中産階級の子どもが保育学校に通うことは考えられないことであった。この後、保育学校運動などにおいて、子どもの発達に対する保育学校教育の有用性により全5歳未満児に対する必要性が強調されていくことになる。

## 5. 注および参考文献

- 1) 本論において、イギリスとはイングランドを対象としている。
- 2) 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見—自主・自立の地域社会をめざして—」2002年10月30日, p. 10.
- 3) 地方分権改革推進会議『「事務・事業の在り方に関する意見」のフォローアップ結果』2003年5月7日, p. 2.
- 4) 日本における保育所の始まりは、1890年に新潟市で赤沢鐘美・仲子夫妻が創設した新潟静修学校付設託児所であるといわれている。その後、農繁期に乳幼児を臨時的に保育する季節保育所や女子労働者の増加に対応した工場付設の託児所が設置された。また、1900年には貧困層の幼児を保育した双葉幼稚園（1911年に双葉保育園と改称）が設立されるなど、救貧対策や治安対策、女子労働力の確保といった意味合いから託児施設としての保育所が設立されていたのである。
- 5) イギリスの保育に関する研究著書として、N. Whitbread "The Evolution of the Nursery-Infant School: A History of Infant and Nursery Education in Britain 1800-1970" London, 1972, 田口仁久『イギリス幼児教育史』明治図書, 1976年。保育学校普及に尽力したマクミランの研究として、C. Steedman "Childhood, Culture and Class in Britain" Rutgers University Press, 1990, などが代表的なものとしてあげられる。また、現在の保育に関するものとして、プレイグループやチャイルドマインダーなどの組織や活動内容についての研究が行われている。
- 6) 森川泉『イギリス中等教育行政史研究』風間書房, 1997年, p. 168.
- 7) 三好信浩『イギリス公教育の歴史的構造』亜紀書房, 1972年（第2刷）, pp. 35~36.
- 8) 三好, 同上, pp. 144~145.
- 9) ただし、この実現には、親の義務や納税者に対する政府の義務、現行私立学校制度を破壊しないことを条件としており、この法案は「既存の制度の不十分さを補う」ことを意図していた。大田直子『イギリス教育行政制度成立史—パートナーシップ原理の誕生—』東京大学出版会, 1992年, p. 105.
- 10) 大田直子, 同上, pp. 278~9.
- 11) 田口仁久『イギリス幼児教育史』明治図書, 1976年, p. 13.
- 12) 1820年、スピタルフィールズ (Spitalfields) に開設された幼児学校の校長となったウィルダースピンは、学校を運営する傍ら、勢力的な幼児学校普及活動を行った。(田口, 同上, pp. 20~21.)
- 13) 1824年、ウォルサムストウ (Walthamstow) に開設されたウィリアム・ウィルソン (Rev. William Wilson) の幼児学校など。(ワイトブレッド, 田口訳, 『イギリス幼児教育の史的展開』酒井書店, p. 21.)
- 14) Board of Education, *Reports on Children under Five Years Age in Public Elementary Schools, by Women Inspectors*, 1905, pp. i~iii.
- 15) Board of Education, *Report of the Consultative Committee upon the School Attendance of Children below the Age of Five*, 1908. こうした報告書の中で提案されている「保育学校」は、特別な部屋や特別なカリキュラムや特別な教授を提供することによって、幼児の特別なニーズを満たしている学校の総称として考えられているものである。(Board of Education, *Report of the Consultative Committee on Infant and Nursery Schools*, 1933, p. 36.)
- 16) Hansard, 5th Series, Vol.97, H. C., 1917, pp. 803~804.
- 17) フィッシャーは、1917年にマクミランの保育学校のために、ストウエイジに新しい建物を建てている。(田口仁久, p. 91.)
- 18) Board of Education, *The Regulations for Nursery Schools*, 1919, p. 3.
- 19) Ibid, p. 5.
- 20) Ibid, p. 7.