

第7回箕面市の公立幼稚園及び公立保育所の運営のあり方に関する検討会議

日 時：令和3年(2021年)7月16日(金)午後1時
場 所：委員会室

協 議 事 項

1 提言(案)について(別紙1)

2 その他

(1) 次回開催について

○7月21日(水) 午後1時 委員会室

(2) その他

箕面市の公立幼稚園及び公立保育所の運営のあり方に関する提言（案）

令和 3 年（2021 年）7 月

箕面市の公立幼稚園及び公立保育所の運営のあり方に関する検討会議

1. 本検討会議設置の経緯について

箕面市は昨年（2020 年）9 月に、コロナ禍の影響も含めた財政状況の悪化を理由として〔新改革プラン〕を発表した。その改革メニューの一つとして、公立幼稚園の児童数減少や待機児童対策等の課題に対して、民間ノウハウの活用による就学前教育・保育サービスの向上を進めるとして、公立幼稚園全廃および公立保育所全民営化の方針が打ち出された。

しかしながら、昨年 12 月に行われた〔新改革プラン〕へのパブリックコメントでは公立就学前教育・保育施設が廃止、民営化されることに対して、多くの反対や不安の声が寄せられただけでなく、公立幼稚園存続を求める 5,879 筆の署名・要望書が市及び市議会に提出された。

市議会としても、こうした市民の声に対して〔新改革プラン〕での新たな方針が市民への説明責任を果たすには不十分な状況であるとの認識から、市議会独自に箕面市の公立幼稚園及び公立保育所の運営のあり方に関する検討会議（以下、幼保検討会議）を設置し、箕面市の就学前教育・保育施設のあり方を調査、研究するとともに、その結果を〔提言〕として、箕面市に提出することを全会一致で決定したものである。

〔検討の経過〕

- ・4月28日 第1回 幼保検討会議準備会
- ・5月14日 第2回 幼保検討会議準備会
- ・5月20日 第3回 幼保検討会議準備会
- ・5月31日 箕面市議会定例会（幼保検討会議の設置を提案・議決）
- ・6月 8日 第1回 幼保検討会議
- ・6月29日 第2回 幼保検討会議（参考人意見聴取第1日）
参考人：常磐会短期大学 幼児教育科 教授 ト田真一郎さん
- ・6月30日 第3回 幼保検討会議（参考人意見聴取第2日）
参考人：とよかわみなみ幼稚園 園長
菅野保育所 所長
保育幼稚園総務室 担当室長
- ・7月 2日 第4回 幼保検討会議（参考人意見聴取第3日）
参考人：幼稚園型認定こども園 栗生幼稚園 園長
幼稚園型認定こども園 箕面学園附属幼稚園 園長
つばさ学園 園長
もみじ保育園 園長代理
- ・7月 3日 第5回 幼保検討会議（参考人意見聴取第4日）
参考人：公立幼稚園保護者
公立保育所保護者
支援児童保護者
- ・7月 9日 第6回 幼保検討会議
- ・7月16日 第7回 幼保検討会議
- ・7月21日 第8回 幼保検討会議

2. 我が国における就学前教育・保育を取り巻く現状について

①保護者・子どもたちを取り巻く社会情勢

- ・近年における女性就業率の上昇は、国による女性活躍推進にかかる各種施策等の進展等に加えて、長期に渡る景気低迷による家計収入の減少等もその要因となっており、就労形態もフルタイム、短時間や在宅やテレワークなど多様化している。
- ・令和2年の人口動態統計によると、1人の女性が生涯に出産する子どもの数を示す合計特殊出生率は1.34（5年連続低下）となっており、今後もコロナ禍による出産控えなどによっては、更なる出生率の低下も見込まれる状況となっている。
- ・就学前教育・保育施設では医療的ケアを含む支援が必要な児童の受け入れも増加しており、人員確保とあわせた専門知識の習得、エレベーター等の施設整備等の必要性が増している。また、支援が必要な児童に対する療育は、より低年齢から個々に適した支援を行うことで成長を促すといわれており、その重要性は増している。
- ・本市では平成29年に起こった就学前児童の虐待死事件を受け、児童相談支援センターを設置し重点的な啓発活動の実施したことによって虐待通告が急増した。特に保護者の養育力に課題があるなど、何らかの見守りや支援が必要な児童が増加しており、保育所や幼稚園の果たす役割は大きくなっている。
- ・また、ひとり親家庭等に代表されるように、家計所得が厳しく、養育に十分な投資が行えない世帯も増加している。
- ・養育を支援する環境の希薄化も顕著で、かつて養育を支援していた祖父母との同居が少なくなっていることや、同居していても就労などで子育て支援が期待できない場合も多い。さらに子育て仲間や近隣住民など、地域との繋がりも希薄化しており、保護者が孤立化が進んでいる。

②就学前教育・保育制度の変遷と現状

- ・戦後、幼稚園は学校教育法に定められ文部省（現文部科学省）の所管に、保育所は児童福祉法に定められ厚生省（現厚生労働省）の所管となった。幼稚園は義務教育の基礎段階として幼児の心身の発達を助長することを目的とし、保育所は保護者の委託を受けて「保育に欠ける」乳児又は幼児を保育することを目的とするとされた。
- ・幼稚園と保育所は就学前教育・保育を推し進める車の両輪として長きにわたり機能してきた。しかし、近年では保護者の就労形態やニーズの多様化への対応が必要となったことから、平成18年6月に「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が制定され、幼稚園と保育所の両方の良さを併せ持ち、親の就労の有無に関係なく就学前教育・保育を一体的に行う施設として、「認定こども園」が法制化されスタートした。
- ・平成24年8月には「子ども・子育て支援法」が制定され、関連法に基づいて平成27年4月からは、幼児期の学校教育や保育、地域の子育て支援の量の拡充や質の向上を進める「子ども・子育て支援新制度」がスタートした。
新制度では「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」、「保育の量の拡大・確保」、「教育・保育の質の改善」、「地域の子育て支援の充実」が目標とされ、「認定こども園制度」の改善と普及も掲げられた。
- ・「認定こども園」は、令和2年4月現在、全国で約8千園が運営され、通園児は約100万人となっており、制度開設以降、園数、園児数ともに毎年増加している。

一方で、幼稚園は、昭和 53 年の 250 万人をピークに令和元年には約 54%減の約 115 万人の児童数となっているが、。この背景には幼稚園の急速な認定こども園化も要因の一つとなっている。

- ・令和元年 10 月からは、生涯にわたる人格形成の基礎を培う就学前教育・保育の重要性と、少子化対策の観点などからも子育て世帯の負担軽減を図るため、就学前教育・保育の無償化が実施された。（無償化対象は幼稚園、保育所、認定こども園などを利用する 3～5 歳児クラスの全ての児童及び 0～2 歳児クラスまでの住民税非課税世帯の児童）
- ・現在、国では子どもに関わる政策を一元的に担当する「こども庁」の創設についての検討がなされているが、就学前教育を進めるための機構改革を進める背景には世界的な就学前教育の早期化がある。すでに 5 歳児の義務教育化は世界標準になりつつあり、一部では 3 歳児から義務教育化も見られるなど、我が国における就学前教育のあり方も大きな変革の時期を迎えていくことが予想される。

3. 箕面市における就学前教育・保育施設の変遷について

①幼稚園施設の変遷

- ・昭和 10 年の〔若葉幼稚園〕開園以降、私立幼稚園が市内就学前教育を担ってきたが、昭和 40 年代後半の第 2 次ベビーブームによって就学前人口が急増し受皿不足が生じたことから、昭和 47 年 4 月の〔かやの幼稚園〕を皮切りに公立幼稚園（平成 7 年までに公立 6 園）の整備を進めてきた。
- ・平成 2 年 4 月からは 4 歳児の受入を開始したが、当初に私立幼稚園の児童数が減少したことがあり、その後の対象拡大（3 歳児受入）については私立幼稚園の運営を圧迫しないよう慎重な判断が求められることとなった。
- ・平成 19 年の箕面森町街開き後、子育て世代流入による保育ニーズの急増に対して新たな施設整備を検討する中で、整備場所確保や財政状況から〔とどろみ幼稚園〕民営化による認定こども園誘致が提案され、議会でも関係議案が可決された。
- ・平成 20 年 12 月に〔緊急プラン（素案）・ゼロ試算〕が発表され、改革メニューに上がった保護者負担増は最小限となったものの、今後の就学前教育保育施設のあり方を再検討する状況が生じた。
- ・平成 23 年 4 月に保育所へ集中するニーズへの対応として、預かり・延長保育があれば幼稚園も選択肢となるとの保護者の声に着目した〔子育て応援幼稚園制度〕が提案され、議会でも関係議案が可決された。
- ・平成 25 年 7 月に発表された〔待機児童ゼロプラン ver2〕において、平成 25 年から 28 年までの就学前教育・保育施設の整備計画が発表される。箕面森町と同様に彩都地域での保育ニーズ急増に対して、〔子育て応援幼稚園制度〕による公立幼稚園の児童数減少も踏まえ、〔ひがし幼稚園〕民営化による認定こども園誘致が提案され、議会でも関係議案が可決された。

②保育所施設の変遷

- ・昭和 23 年の〔常照寺隣保館保育園〕開所以降、民間保育園が就学前保育を担ってきたが、幼稚園施設同様に昭和 40 年代後半の第 2 次ベビーブームによって就学前

人口が急増し受皿不足が生じたことから、昭和 49 年 4 月の〔桜保育所〕を皮切りに公立保育所（昭和 62 年までに公立 7 所）の整備を進めてきた。

- ・国の三位一体の改革によって国庫負担が大きく見直され、公立保育施設に対する国庫負担金制度が平成 15 年度で廃止されることとなる。
- ・今後の市費負担増加を受けて、市は平成 15 年 2 月に策定した経営改革プログラム及びアウトソーシング計画に基づき、平成 17 年に公立保育所民営化方針において公立 3 所（桜、瀬川、箕面）の民営化を方針化した。（残る 4 所は公立堅持）その後、順次議会でも関係議案が可決された。
- ・平成 20 年 12 月に〔緊急プラン（素案）・ゼロ試案〕が発表された。改革メニューに上がった保護者負担の増加は最小限となったものの、他の子育て支援施策を拡充する財源確保も含めて、新たに〔稲保育所〕の民営化が（残る 3 所は公立堅持）方針決定された。

○平成 29 年度の予算編成方針で、私学法人設立による既存公立 8 園所の移管という新たな方針が提案された。その後に私学法人の認可を所管する大阪府との交渉を重ねる中で、令和元年 6 月には〔なか幼稚園〕1 園の移管へと方針変更がされたが、令和 2 年 12 月に実現が困難との判断から私学法人設立の方針が撤回された。

○過去の変遷から見て取れるように、就学前人口の増加時期における公立園所の整備は、受皿不足に対する調整弁機能を果たしてきたと言える。平成 15 年の三位一体改革によって国庫負担が見直されたことで、公立園所は就学前児童数の増減だけでなく、市の財政負担に対する調整弁機能も担う必要が生じたことから、地域での安定した就学前教育・保育の充実には私立園所の充実も欠かせないものとなった。一方で、これからの就学前人口減少の時代における就学前教育・保育施設の運営のあり方においては、公立施設を単に残す、減らすということではなく、どのような調整弁機能を果たすことが地域での安定した就学前教育・保育の充実につながるかを十分踏まえた検討が必要となる。

4. 箕面市における就学前教育・保育施設の課題について

①就学前人口の現状

- ・これまで箕面市では子育て支援施策の充実による子育て世代流入を積極的に図ってきたことで、就学前人口の伸び率が府下でもトップクラスであった。
- ・就学前人口増と比例する教育・保育ニーズに対しては、認可保育園の誘致による保育所定員の大幅増を進めるとともに、〔子育て応援幼稚園制度〕による私立幼稚園での預かり保育等の充実によって、3 歳児以降の待機児童対策も進めてきた。
- ・一方で現状を見ると、令和 2 年度時点ではすでに箕面市の就学前人口のピークが過ぎ減少期に突入していることが見て取れるが、これは第 4 次子どもプランで想定された以上の減少見込みを示しており、今後の政策方向にも影響する現状にある。

〔就学前人口の推計〕

②保育所施設の現状

- ・保育所への入所ニーズはこれまでの右肩上がりの状況から小康状態となっているが、依然として2号認定（保育所入所基準）の児童数の増加傾向は続いている。
- ・これまでの待機児童対策によって年度当初の待機児童は特殊な事情を除き解消できているが、年度途中の待機児童ゼロには未だ至っていない。
- ・また、コロナ禍の影響によって育児休暇を延長する世帯が増えていることから、入所ニーズが再増加する可能性もあり、待機の割合が高い乳児定員の拡充も含めた待機児童対策の継続が必要である。
- ・一方で待機児童対策を進める上で必要となる保育士の確保は依然として課題であり、保育士不足から利用定員を縮小せざるをえないケースも公民を問わず発生していることから早急な解決策が必要である。

〔保育所児童数の推移〕

③幼稚園施設の現状

- ・保護者の就労形態の多様化による2号認定（保育所入所基準）の要件緩和等から、1号認定（幼稚園入園基準）の児童数は減少傾向が続いている。
- ・特に公立幼稚園では歴史的経過や私立幼稚園への配慮から、3歳児受入を行っていないことが保護者ニーズとの乖離を生んでいることに加え、〔子育て応援幼稚園制度〕によって、私立幼稚園（私立認定こども園を含む）への政策誘導が他市よりも先行した現状にあり、児童数減少にも表れている。
- ・一方で無償化後も入園料など保護者負担の差が完全に解消されていないことや、地域での子育て環境、カリキュラムの魅力から公立幼稚園を選択する保護者も一定数いる現状は変わっていない。
- ・保育士と同様に幼稚園教諭不足も公私を問わず課題であり、公立では職員採用抑制によって年齢階層のバランスが確保できおらず、私立では離職傾向の高さが課題になっており、人材の確保・育成に手立てが必要である。

〔幼稚園児童数の推移〕

④支援児童・要保護児童の現状

- ・支援児童は年々増加しているが、流入世帯増や他の支援施策の状況などから、その比率は他市よりも高い傾向にあることが推察される。
- ・支援児童の幼稚園への入園は、3歳児では私立のみの選択肢となるが、子どもたちの状態や体制等によって希望どおりの入園が叶わないことも少なくないことから、公立が受皿（現状は4歳児から）として不可欠な現状にある。
- ・支援児童（3歳児から）の選択肢を確保するためには、公立での3歳児受入や私立の体制・環境整備促進について検討が必要である。
- ・要保護児童についても年々増加傾向にあると同時に、家庭が抱える課題も複雑・深刻化する傾向が見られる。
- ・特に私立園所では年度途中での受入が人員体制確保等から困難な場合も見受けられ、課題が深刻なケースほど公立園所での受入が不可欠である。

5. 箕面市での就学前教育・保育施策における公立施設の役割について

○基本的な考え方

〔箕面市子どもプラン〕では子どもたち自らが創造的な文化を育み、人と人との関わりの中で切磋琢磨し、主体的に判断し行動する「生きる力」や自分を認めながら他人も認め、他人を思いやる心や感動する心など豊かな人間性を身につけることが重要であると明記されている。これらの目標を実現するためには乳幼児期から青年期に至る子どもの生活の全ての領域にわたって、子どもに対する支援と保護者に対する支援の両面から取り組みが進めて行く必要がある。

保護者支援ではの多様なライフスタイル、就労形態、産休や育休、転入や転出などの年度途中の対応も踏まえた様々なニーズに対応する就学前教育・保育施設の整備・運営が必要となる。加えて病児・病後児や支援児童、要保護児童など子どもたちの様々な状況にも対応することが求められる。

さらに、現代の就学前教育・保育においては、幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼稚園型認定こども園教育要領において子どもたちの非認知能力向上をめざしたカリキュラムの実践が求められている。小学校教育との接続もさらに重要視されていくことを踏まえ、就学前教育の〔質の向上〕を図るとともに、機会均等と水準の維持向上を図ることが必要な施策方向となる。

○就学前教育・保育におけるフラッグシップとしての役割

先に述べた幼稚園教育要領や保育所保育指針は、その時代の子どもたちに必要な教育保育の質の確保を指し示す重要なものである。しかし、参考人からも指摘があったように現在の共生教育や非認知能力向上などの個々の目標は抽象的であり、それらをカリキュラムとして具体化するために研究と実践を積み重ねていくことは、個々の私立園所だけでは限界があり、公立園所の役割として不可欠なものとなっている。

さらにそれらの実践を水準として定着させるためのフラッグシップとしての役割は公立園所が担うべきとの指摘が私立園所関係者からもあったところである。

○支援教育・保育、要保護児童の受皿としての役割

支援教育・保育においては先に述べたように、人員体制、施設整備等の要因から保護者の選択肢が確保されない現状が見られることから、公立における受け皿の確保が大きな役割となっている。さらに子どもたち個々の状態に寄り添った支援には経験とノウハウの蓄積が必要であり、公立園所の役割としてこれらの共有を進めてほしいとの指摘が私立園所関係者からもあったところである。

要保護児童についても増加傾向に対応することが必要となっているが、特に年度途中での対応が必要なケースでは私立園所では人員体制等が整わないことや、複雑な課題を有するケースでは相談機関との連携が必要となることから、公立園所での対応が不可欠な現状にある。

○校区・地域連携推進の役割

現在の幼稚園教育要領および保育所保育指針での就学前教育・保育から小学校教育への接続とあわせて、子どもプランでは子どもたちの成長、養育支援に欠かせない

ものとして家庭、学校、幼稚園、保育所と地域の連携が重要視されている。
校区連携では公立幼稚園での小学校連携が一部見られる程度にとどまっており、公立保育所では公立幼稚園との連携が主となっており、小・中学校の校区一貫教育に幼稚園・保育所も含めた保幼小中校区一貫教育が期待される。
地域連携でも同様に、子どもたちの学びと成長を促す地域のリソースや人材をさらに活用できる連携や、子どもたちの見守りなど、地域で子育てする家庭を支える取り組みを地域連携の主体として実践することが公立園所に期待される現状にある。

6. 箕面市における公立8園所の今後のあり方について

○基本的な考え方

現在の就学前教育・保育施策において、まず現状として公立園所が求められる役割は非常に大きいと言える。しかし、今後の施策方向を考える上では公立園所以外で担えないもの、担っていく環境が整っていないものなど、改めてその役割や課題を見える化することが必要である。加えて、就学前人口が減少している現状において、就学前教育・保育施設の安定した運営を確保・維持するためには、公立園所がどのような調整機能を果たすことが最適なのかを中長期的な見通しから慎重に判断することも必要となる。

○公立8園所のあり方について

現在の新改革プランにおける方針を見直し、今後の就学前人口の推移等を見極めた公立8園所の再編を検討するよう求める。また、再編の検討にあたっては公立園所の役割、地域バランスを十分考慮したうえで、一定数以上の存続を前提とし、公立施設の形態として認定こども園も選択肢として検討することを求める。

※参考意見

議論の中では公立園所を今のまま存続させ、公立幼稚園の児童数減少には3歳児受入を開始することで対応すべきとの意見や、新改革プランを支持するとの意見もあった。

7. その他の重点課題について

○保育士・幼稚園教諭、保育教諭等の人材確保と育成

地域で安定した就学前教育・保育施設を運営するためには、保育士、幼稚園教諭、さらに認定こども園を想定した場合には両方の資格を持つ保育教諭を含めて、公私園所ともに、さらなる人材確保と育成が必要である。また公立での支援教育・保育をはじめとする子どもたちを支援するノウハウ等をはじめ、公私協働による研修や

人材交流を通じた就学前教育・保育の質の向上をめざすことも不可欠であり、既存施策だけではなく新たな方策を検討するよう要望する。

○私立園所における支援教育充実へのサポート

支援児童にとって公立園所での受皿確保は不可欠であるが、一方で希望する私立園所へと通える環境を整えることも、多様な選択肢を確保する観点から重要となる。そのためには、私立園所が人員体制・施設環境を整備するために必要な財政的支援を充実させること、研修や人事交流等によるノウハウの共有を通じた人材育成を促進する方策を最大限検討するよう要望する。

○私立幼稚園および民間保育園との連携強化

小学校教育との接続等を踏まえた幼児教育の機会均等と水準の維持向上を図るためには、今まで以上の公私間連携が不可欠となる。私立園所の建学の精神や他市からの入所児童がいる状況を十分踏まえつつ、さらなる公私間連携を推進する方策を検討するよう要望する。

〔最後に〕

就学前教育・保育施設の今後のあり方がどのような形になるにしても、市はこれまでの経過やめざす方向について丁寧な説明を行い、市民のみなさんの理解を得られるよう最大限努めることを要望する。